



UN AUTRE REGARD SUR LES TERRITOIRES

ÉLÈVES ADMINISTRATEURS
TERRITORIAUX
DE L'INET

PROMOTION PAUL ÉLUARD

2012-2013





PAR JEAN-MARC LEGRAND

DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DU CNFPT,
DIRECTEUR DE L'INET

De novembre 2012 à janvier 2013, les élèves administrateurs territoriaux de l'INET ont mis leurs compétences et leur expertise au service de collectivités territoriales à travers toute la France.

De la communauté urbaine de Dunkerque à la ville de Bordeaux, en passant par le conseil général de l'Aveyron et celui du Cher, quinze collectivités et leurs équipes de direction ont fait confiance à l'INET et aux élèves administrateurs de la promotion Paul Eluard pour les aider à élaborer des solutions à des questions concrètes de gouvernance et de gestion de l'action publique locale.

Cette année de nouveaux thèmes ont émergé comme ceux de la responsabilité sociétale et environnementale, de la construction d'indicateurs de bien être, de la métropolisation et des contrats de développement territorial.

Mutualisation, gestion des effectifs, conduite et évaluation des politiques publiques demeurent des sujets au cœur du fonctionnement des collectivités territoriales.

Pour mettre en œuvre les missions que les collectivités leur confient, les équipes, composées en général de quatre élèves, adoptent un point de vue de tiers, engagé dans la compréhension des enjeux de la collectivité et de ses acteurs.

Ce positionnement leur permet de proposer et de construire avec leurs commanditaires des préconisations sur lesquelles les décideurs pourront s'appuyer pour agir.

La lecture des synthèses de leurs travaux vous permettra d'apprécier la qualité des contributions apportées par les élèves de la promotion Paul Eluard aux missions qui leur ont été confiées.

Nous souhaitons que ce document contribue à la diffusion et au partage des expériences menées conjointement par les cadres de direction, futurs et actuels, des collectivités territoriales.

N'hésitez pas à contacter les équipes des élèves si vous souhaitez aller plus loin dans la compréhension des enjeux auxquels elles ont été confrontés.



PAR MARIE-FRANCINE FRANÇOIS
PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION
DES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX DE FRANCE

Depuis 2005, l'AATF contribue à la publication des synthèses des rapports que les élèves administrateurs territoriaux élaborent à l'occasion des projets collectifs menés en collectivité. Cette démarche partagée avec l'INET témoigne de notre attachement à cette école, et au-delà au réseau des Instituts qui, sous l'égide du CNFPT, permettent la constitution d'un socle commun de référence à l'ensemble des cadres territoriaux, quelle que soit la filière à laquelle ils appartiennent.

Le temps de la formation est, pour les élèves-administrateurs territoriaux, un moment privilégié d'analyse des expériences, de recensement des bonnes pratiques et plus largement d'observation des mutations en jeu dans les collectivités territoriales.

Les thèmes qu'ils abordent à travers leurs projets collectifs (élaboration et évaluation de politiques publiques, prospective budgétaire, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, mutualisation...) témoignent à la fois de la diversité de nos missions et de notre souci permanent d'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service public.

Depuis la création du cadre d'emploi, l'AATF défend cette conception moderne du service public territorial. Elle a fait du management public un axe fort de ses réflexions, et se veut sur ces questions un espace de partage et d'échange d'expériences entre administrateurs de générations différentes, attentifs à la diversité des territoires et aux évolutions de la société.

Cette sixième édition est une nouvelle contribution à nos débats, en attendant que le centre de ressources et d'évaluation que nous appelons de nos vœux puisse enfin voir le jour.

SOMMAIRE

- ➔ piloter son budget en AP/CP : opportunité, faisabilité, accompagnement du changement
BREST MÉTROPOLE OCÉANE ET VILLE DE BREST..... 9
- ➔ mise en place d'un dispositif partagé de veille sociale ou l'ambition de mesurer la qualité de vie
VILLE DE BORDEAUX 21
- ➔ vers un dialogue de gestion pluriannuel
VILLE DE QUIMPER 33
- ➔ opportunité et faisabilité d'une mutualisation des services dans une agglomération récente sans ville centre
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION EST ENSEMBLE..... 45
- ➔ mise en œuvre à court terme du contrat de développement territorial Val de France-Gonesse-Bonneuil
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE VAL DE FRANCE..... 55
- ➔ le pôle métropolitain de la Côte d'Opale : pour une coopération renouvelée sur le territoire
COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE 69
- ➔ étude préalable à la mise en place d'une plateforme de services aux communes-membres du Grand Lyon
COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND LYON 81
- ➔ structuration d'un service de conseil en gestion et évaluation de politiques publiques
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AVEYRON..... 93

➔ réseau de transport interurbain « Lignes 18 » : mise en œuvre du schéma 2014 CONSEIL GÉNÉRAL DU CHER	105
➔ la politique d'évaluation du département : bilan et perspectives CONSEIL GÉNÉRAL DU GARD	117
➔ contribution à l'objectif de stabilisation des effectifs CONSEIL GÉNÉRAL DE L'HÉRAULT	131
➔ le schéma départemental de l'enfance : étude exploratoire CONSEIL GÉNÉRAL DU VAL D'OISE	143
➔ construction d'un tableau de bord de pilotage de direction générale GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE CALÉDONIE	153
➔ l'Alsace, centre de ressources sur les métiers de l'Europe ? CONSEIL RÉGIONAL D'ALSACE	161
➔ conception et déclinaison d'une démarche concertée de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sur le territoire régional CONSEIL RÉGIONAL DES PAYS-DE-LA-LOIRE	169

Les auteurs du projet



Camille DAGORNE



Justine DALPHIN



Clément LEBRAS-THOMAS



Jérôme LESAVRE

BREST MÉTROPOLE OCÉANE
ET VILLE DE BREST



**PILOTER SON BUDGET
EN AP/CP :
OPPORTUNITÉ, FAISABILITÉ,
ACCOMPAGNEMENT
DU CHANGEMENT**

Le responsable du projet

→ Ronan CLEAC'H

Directeur des finances

1 COMMANDE

Contexte et raisons d'émergence de la mission

Le projet collectif s'est déroulé au sein de la direction des finances, mutualisée, de la commune de Brest et de sa communauté urbaine, Brest Métropole Océane (BMO) ; c'est une des plus anciennes communautés urbaines de France, caractérisée notamment par une intégration très forte.

Depuis plusieurs années, les deux entités sont confrontées à des taux moyens de réalisation des investissements oscillant entre 65 et 70 % et des reports importants en fin d'année.

La programmation pluriannuelle des investissements (PPI), document de planification sur trois ans, n'a qu'un caractère indicatif, et les deux entités n'ont pas recours aux autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

À ce jour, la PPI apparaît comme déconnectée de la gestion budgétaire des investissements qui se déroule dans le strict cadre de l'annualité. Le système actuel ne favorise pas la programmation et obère la lisibilité du budget d'investissement. Il ne permet pas aux élus et à la direction générale de disposer d'une vision claire des engagements financiers pluriannuels des deux entités.

Nous avons donc conduit un projet consistant à adapter la stratégie pluriannuelle d'investissement en vue du déploiement des AP/CP dans le cadre d'un plan d'accompagnement du changement.

La commande et les enjeux de la mission

La commande avait pour but principal d'évaluer la pertinence et la faisabilité de l'application de la logique dite AP/CP aux investissements pluriannuels inscrits dans les budgets de la ville de Brest et de la communauté urbaine afin d'améliorer leurs taux de réalisation. Le diagnostic devait se faire au regard des pratiques internes de gestion et des expériences passées au sein de la collectivité (*i.e* expérimentation non concluante et progressivement abandonnée de la démarche AP/CP à la fin des années 1990 sur une partie des programmes d'investissement). Un des autres enjeux de la démarche était d'améliorer la mise en cohérence des calendriers physiques et financiers des opérations. Pour ce faire, il était prévu de proposer à la collectivité d'accueil, sur la base d'une étude d'impact et d'un examen critique des pratiques financières actuelles, une maquette budgétaire respectant la logique AP/CP à partir de la PPI en cours. De plus un règlement budgétaire et financier (RBF) redéfinissant les procédures internes de programmation financière et de gestion budgétaire des investissements était également à produire.

La diffusion de l'information sur le travail mené, le recueil de l'adhésion des différents acteurs concernés et la conduite du changement au sein de la direction des finances comme des directions opérationnelles comptaient également parmi les priorités de l'équipe du projet collectif.

Suite aux entretiens réalisés auprès du vice-président en charge des finances et de l'équipe de direction, des aspects particuliers sont venus enrichir la commande : la demande expresse de diagnostic des causes de la sous-consommation chronique des crédits d'investissement ; le souhait d'une mise à plat des pratiques existantes, du développement d'indicateurs et d'une formalisation accrue des procédures internes ; ou encore une attente concernant l'explicitation des finalités et des avantages des AP/CP en direction des services.

Dans ces conditions, l'équipe a opté pour une phase de diagnostic plus approfondie qu'imaginé initialement. Par ailleurs, après discussion avec le commanditaire, il a été décidé de ne pas produire

la maquette budgétaire mais de se concentrer sur l'étude d'impact, visant à analyser les pratiques budgétaires actuelles et à vérifier la réalité et l'ampleur des dysfonctionnements éventuels, ainsi que sur l'évaluation de la pertinence et de la faisabilité de l'introduction d'une logique AP/CP dans la gestion des investissements. Enfin, les élèves administrateurs ont été invités à proposer des scénarios, accompagnés d'un plan d'accompagnement au changement, permettant aux décideurs de faire les arbitrages nécessaires au passage à la phase opérationnelle.

2 RÉALISATION

Conditions d'exercice de la mission

Pour produire ce rapport collectif en neuf semaines, nous avons bénéficié de conditions de travail optimales fournies par BMO (bureaux dédiés, équipements informatiques, accès à distance à notre plateforme collaborative et à la messagerie interne...).

En outre, nous avons pu participer à tour de rôle aux différentes instances de gouvernance internes et aux sessions de débat d'orientation budgétaire (DOB) des deux entités, ce qui nous a permis de mieux appréhender les enjeux politiques et administratifs locaux.

Pilotage de la mission

Notre mission a fait l'objet d'un pilotage adapté de la part du commanditaire (réunions hebdomadaires avec le directeur des finances notamment) tout en nous assurant une large autonomie dans notre travail : quatre comités de pilotage ont été tenus avec Claudie QUEFFURUS, directrice générale adjointe chargée des ressources, Ronan CLEAC'H, directeur des finances et Cécile FISCHER, chargée de mission du directeur général des services.

Entretiens conduits

Nous avons rencontré le directeur général des services, Bertrand UGUEN et le vice-président chargé des finances, Jean-Luc POLARD, également maire-adjoint aux finances de la ville de Brest, à deux reprises : pour le cadrage initial de la commande, le 20 novembre 2012, et pour la restitution de notre étude, le 30 janvier 2013.

De plus, nous avons pu rencontrer le maire-président, François CUIILLANDRE, le 13 décembre 2012 pour lui exposer l'état d'avancement de notre mission et recueillir ses attentes globales sur la question du pilotage pluriannuel des investissements.

Enfin, l'ensemble des DGA a été consulté, tout comme les directeurs et responsables des « services administration et gestion » dans les directions pilotes. Des agents dans d'autres directions supports et opérationnelles ont également été rencontrés. Au total, une trentaine d'entretiens ont été menés en binôme ou par toute l'équipe, selon la nature des interlocuteurs.

Benchmark

Notre mission s'est largement appuyée sur les expériences d'autres collectivités. Trois questionnaires ont été diffusés, respectivement pour nourrir le diagnostic préalable et pour construire les outils nécessaires au passage en gestion budgétaire AP/CP (RBF et logiciel informatique).

Plus d'une dizaine d'entretiens approfondis a été menée durant la première phase du projet à partir d'un questionnaire recouvrant tous les aspects de la démarche (technique, budgétaire, informatique, managérial). Les deux autres questionnaires, plus spécialisés, ont également été adressés à plusieurs collectivités, issues principalement du bloc communal cette fois.

Modalités de travail au sein de l'équipe

Tout au long de la mission, nous avons organisé des séances collectives de débriefing pour actualiser le plan de charges et l'agenda à la suite des temps de cadrage avec le commanditaire, ainsi que des séances collectives de brainstorming (définition du scénario, construction du plan d'actions, rédaction du RBF) en tant que de besoin.

Avant chaque comité de pilotage, nous avons passé en revue le cahier des charges d'une part et les comptes rendus d'entretiens d'autre part pour vérifier que nous restions en phase avec les objectifs de la mission et que nous exploitions l'ensemble des informations recueillies.

Enfin, nous avons travaillé sur la base d'une répartition naturelle mais systématiquement validée collectivement de nos activités : lectures de document, prises de rendez-vous et de notes, rédaction de comptes-rendus et de synthèses, analyses budgétaires, entretiens téléphoniques. Ces activités ont été effectuées individuellement, en binôme ou à quatre selon le plan de charges et les centres d'intérêt de chacun, avec une production collaborative de documents écrits (notes, graphiques, schémas, tableaux).

Livrables

Phase 1 (étude d'impact) : synthèse de l'historique des AP/CP à BMO, benchmark des collectivités fonctionnant en AP/CP, analyse budgétaire des programmes d'investissement des quatre directions pilotes (développement économique; voirie, réseaux et infrastructures; patrimoine et logistique; éducation); matrice « atouts/faiblesses/opportunités/menaces »).

Phase 2 (réalisation des outils) : typologie des facteurs explicatifs des taux de réalisation, RBF, mode d'emploi du fonctionnement en AP/CP.

Phase 3 (accompagnement du changement) : plan d'actions décliné en quatre axes stratégiques, schéma de la stratégie pluriannuelle d'investissement, 18 fiches actions, diaporama de communication. Une présentation du rapport a été organisée d'une part à l'attention des cadres de la direction des finances et d'autre part au comité de pilotage en présence du vice-président et du directeur général des services.

3 IMPACTS

Une boîte à outils réutilisable et des méthodes transposables...

Au premier abord, les méthodes employées et les outils produits pour mettre en œuvre les AP/CP paraissent très semblables d'une collectivité à l'autre, tant la diffusion de cette programmation budgétaire pluriannuelle des investissements est répandue.

En effet, du point de vue des outils, le benchmark a montré de nombreuses similitudes, d'ordre à la fois technique (RBF, PPI, logiciel financier intégrant un module AP/CP), organisationnel (gestion financière déconcentrée) et managérial (plan de conduite du changement et de formation), entre les collectivités d'échelon, de taille et de zones géographiques pourtant diverses.

De même, pour ce qui est de la méthodologie employée, nous avons construit différents scénarios sous-tendus par trois types de paramètres (le périmètre des investissements concernés, l'existence ou non d'une expérimentation, et l'articulation avec la PPI). Le choix de l'équipe de projet collectif a été de privilégier le scénario haut (conversion de tous les investissements sans expérimentation préalable et refonte de la PPI), que nous avons dénommé « Piloter sous SPI » (Stratégie Pluriannuelle d'Investissement). Bien qu'ambitieux, il présente l'avantage de proposer une solution globale et de permettre un retour sur investissement plus rapide.

Quoi qu'il soit décidé, le plan d'action accompagnant ce scénario peut servir de boîte à outils pour toute collectivité souhaitant mettre en place une logique AP/CP. Ce plan d'action, structuré en plusieurs axes (acteurs, outils, processus, organisation, gouvernance), et décliné en fiches actions, compile un ensemble de propositions opérationnelles échelonnées selon un calendrier de déploiement menant à une complète mise en œuvre des AP/CP au budget 2015.

Mais une nécessaire prise en compte des spécificités de la collectivité

Les AP/CP ne constituent qu'un instrument budgétaire mis au service d'une démarche bien plus large : la stratégie

d'investissement de la collectivité. Or les pré-requis nécessaires au déploiement de cette stratégie sont nombreux et indissociables des particularités locales, qu'elles tiennent à la situation financière et budgétaire de la collectivité, à sa politique patrimoniale ou à son contexte politico-administratif.

Concernant tout d'abord la situation financière et budgétaire de la collectivité

Le volume, le type et la stratégie d'investissement, la capacité de désendettement, ou encore l'organisation de la fonction financière (déconcentrée ou non, mise en réseau des correspondants financiers, etc.) et les outils utilisés (logiciel financier, tableaux de bord développés en interne, etc.) constituent autant de paramètres déterminants à prendre en compte en amont et qui rendront le passage aux AP/CP plus ou moins complexe.

Concernant ensuite la politique patrimoniale de la collectivité

Celle-ci s'est révélée au fil de l'avancement du projet collectif comme une condition de la fiabilité de la programmation financière des investissements. En effet, la planification opérationnelle des programmes d'investissement requiert une très bonne connaissance de l'état du patrimoine de la collectivité (pour construire l'échéancier d'investissements et estimer leur montant, il faut anticiper les besoins d'entretien et de construction du patrimoine). Or cette connaissance reste aujourd'hui imparfaite. La collectivité s'est toutefois engagée dans une stratégie patrimoniale via des schémas directeurs du patrimoine et une démarche d'amélioration de la performance énergétique de ses bâtiments. La mise en place des AP/CP pourra s'inscrire en renfort de ces démarches, et contribuera également au développement de l'évaluation des politiques publiques.

Concernant le contexte institutionnel et administratif

La stratégie de conduite du changement, dont l'objectif est d'obtenir l'adhésion des acteurs et l'appropriation des outils et processus, implique d'être attentif à leurs craintes et sensibles à leurs motivations dans un contexte de mutualisation des services.

Cette « cartographie des acteurs » est très spécifique à une collectivité, dans un temps et un lieu donnés. C'est pourquoi la stratégie de conduite du changement que nous avons proposée se veut résolument participative et intégratrice, avec la mise en place de groupes de travail permettant des allers-retours fréquents entre l'équipe projet et les agents gestionnaires. Notre plan d'action s'est également attaché à prendre en compte les objectifs et contraintes respectives de chaque direction, ressource et opérationnelle, pour favoriser la consolidation d'un dialogue de gestion équilibré.

Pour l'ensemble de ces raisons, et bien que la boîte à outils que nous avons constituée soit en partie réutilisable par d'autres collectivités, nous considérons que la réussite de la mise en œuvre des AP/CP ne peut s'extraire du contexte local et que la démarche de conduite du changement ne peut être efficace qu'à partir d'un diagnostic ancré dans la réalité et la culture du territoire considéré.

4 TRANSFERT

De notre expérience dans la réalisation de ce projet, il ressort que la conduite du changement doit être appréhendée de façon rigoureuse et avec le maximum d'anticipation.

La pédagogie du changement implique de donner du sens à la démarche et de ne pas rester centré sur les outils si l'on veut favoriser l'acceptation de ce changement par tous les acteurs.

Dans la phase de diagnostic, l'évaluation des conditions et du niveau d'acceptabilité du changement permet d'agir en conséquence : l'identification en amont des freins et des leviers facilite la construction d'un plan d'action qui apporte des solutions pour d'une part réduire ou supprimer l'ensemble des freins et d'autre part consolider et actionner les leviers.

En l'espèce, le diagnostic de la situation initiale nous a permis de mettre en évidence l'ampleur des enjeux organisationnels d'un projet, conçu de prime abord comme essentiellement technique. La conduite de projet en elle-même est d'autant plus sûre qu'elle

s'appuie sur une démarche participative associant l'ensemble des acteurs, et notamment les agents d'exécution. Classiquement, le fonctionnement en mode projet, selon une méthode de travail rigoureuse et claire, s'appuyant sur un cahier des charges précis, des comptes rendus réguliers et un travail collaboratif, consolide la démarche : cela est d'autant plus prégnant dans un environnement professionnel marqué par une culture de l'oralité.

Tout au long du projet, ce mode de fonctionnement, avec un pilotage technique au niveau adapté, permet de corriger en temps réel, d'anticiper les blocages, de tester in situ.

En outre, les actions de benchmark permettent de gagner du temps, de sécuriser le changement (éviter des écueils) et de crédibiliser la démarche (apporter des preuves par des exemples concrets et tangibles).

Enfin, de notre expérience, il ressort que le portage stratégique du projet doit être sécurisé, non seulement par la précision de la commande initiale mais également par des validations intermédiaires. Elles facilitent la construction de scénarios alternatifs, en fonction de la capacité à lever les obstacles face aux différents facteurs de la résistance au changement.

Toutefois, même si ces conditions préalables sont réunies, le contexte dans lequel sera conduit le changement joue un rôle essentiel : en l'occurrence, plusieurs paramètres concordant dessinent une fenêtre d'opportunité pour la mise en place des AP/CP dans la période actuelle.

Les auteurs du projet



Automne CHABERNAUD



Arnaud LOPEZ



François MESURE



Mireille PILLAIS

VILLE DE
BORDEAUX



**MISE EN PLACE
D'UN DISPOSITIF PARTAGÉ
DE VEILLE SOCIALE
OU L'AMBITION DE MESURER
LA QUALITÉ DE VIE**

Le responsable du projet

→ Christophe DARASSE

Directeur général de la vie sociale et de la citoyenneté

La mutation bordelaise initiée depuis une quinzaine d'années autour du renouvellement urbain se traduit pour les années à venir avec la sortie de terre de nouveaux quartiers générateurs de 100 000 nouveaux logements.

La métropole bordelaise est aussi marquée par un fort dynamisme démographique avec comme éléments significatifs la jeunesse de sa population et des flux migratoires importants.

C'est la raison pour laquelle, au delà de la mission confiée, la ville entend mieux appréhender et comprendre les transformations urbaines, et surtout leur impact sur le quotidien des populations, afin d'organiser au mieux les cohabitations sur son territoire et l'accueil de nouveaux habitants.

Ces éléments de contexte ont défini le cadre de la réflexion.

1 COMMANDE

À l'origine, le dispositif de veille sociale attendu supposait à la fois d'avoir une meilleure connaissance du territoire, des attentes de la population bordelaise et de produire une analyse critique de politiques conduites, afin de mieux orienter les décisions et actions de la ville.

Pour appréhender la ville dans sa globalité et les interactions qui la caractérisent, il a fallu épouser une notion de veille sociale plus

étendue et se rapprocher des phénomènes sociétaux, au-delà du champ de l'action sanitaire et sociale et des compétences qu'il recouvre ; comprendre ce qui fait désormais société à l'échelle d'une ville comme Bordeaux. Les attentes de la ville portent en effet sur un ensemble plus vaste de politiques publiques permettant d'agir sur le cadre de vie (logement, services sociaux, équipements culturels et sportifs...).

Inspirée de plusieurs travaux menés au niveau national et international, le plus connu et récent étant le rapport Stiglitz/Sen/Fitoussi publié en 2008 sur « la mesure de la performance économique et du progrès social », des enquêtes de l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques) sur la qualité de vie, mais aussi de rares initiatives locales comme celle des Régions avec l'Indicateur de Santé Sociale (ISS), la démarche s'est progressivement construite autour de la définition de la qualité de vie.

L'intérêt de parler du bien être, ou plus exactement d'appréhender le niveau de qualité de vie d'un territoire, est également apparu comme un moyen d'inverser la lecture des politiques sociales, de sortir de l'approche réparatrice qui accompagne trop souvent les débats sur la situation sociale de tel ou tel territoire, ou de telle ou telle catégorie de population.

Il a été choisi de « décentrer » la lecture sociale du territoire, de passer de l'avoir à l'être. C'était aussi une opportunité pour faire du lien social une clé de lecture essentielle de l'action municipale.

L'exploitation des données sociales, et notamment celles présentes dans l'Analyse des Besoins Sociaux, était également une préoccupation pour les élus municipaux.

Au cœur du projet politique, et au croisement des trois piliers de la mandature (projet urbain/projet social/agenda 21), la proposition d'avoir une nouvelle approche de la richesse du territoire a ainsi trouvé un réel écho auprès du commanditaire.

L'intérêt était également de privilégier une approche transversale favorisant une lecture multidimensionnelle des conditions de vie et donc du territoire, au delà des seules considérations matérielles.

Il n'était pas question non plus de créer un énième observatoire mais de proposer une traduction d'une réalité à la fois sociale et urbaine, faisant le lien entre les projets social et urbain de la ville.

D'autre part, pour convaincre de l'intérêt d'un tel dispositif, il fallait proposer un complément et non un substitut aux dispositifs existants au caractère opérationnel, et notamment veiller à l'articulation avec le suivi de l'Agenda 21.

La commande s'inscrivait également dans une dimension partenariale associant les habituels partenaires de la ville dans le domaine social. La Caisse d'Allocations Familiales (CAF), le Conseil général, entre autres, apparaissant comme des acteurs locaux incontournables au regard des compétences qu'ils exercent dans le champ social.

L'outil, dans un souci de pérennité, doit offrir une dimension dynamique et modulable dans le temps et dans l'espace.

Enfin, une visée pédagogique et informationnelle était souhaitée. Chemin faisant, la notion de co-construction s'est elle aussi imposée pour conforter et légitimer le dispositif au travers une confrontation scientifique et citoyenne.

En résumé, le dispositif partagé de veille sociale, désormais qualifié de mesure de la qualité de vie, répond à un double objectif stratégique et opérationnel.

- ➔ L'objectif stratégique est de donner une clé de lecture transversale de l'action publique locale, qui permette de révéler les richesses sociales de la ville, plutôt que les handicaps, et de donner une vision constructive de l'avenir du territoire ; avec un autre regard sur la société, sur la ville afin de disposer d'une représentation de ce qui révèle la qualité de vie à Bordeaux
- ➔ L'objectif opérationnel est de fournir aux élus et directions de la ville un outil pérenne d'analyse des politiques conduites, élaboré à partir de nouveaux indicateurs traduisant la qualité de vie, et évaluant la cohésion sociale au sein de la ville ; objectif au contenu politico-administratif consistant à intégrer cette vision à la conduite des politiques publiques et de l'action municipale.

2 RÉALISATION

La mission a été guidée par deux idées directrices :

- ➔ les conditions d'appropriation et d'élaboration du dispositif ;
- ➔ la finalité et les usages du dispositif.

Rappel des différentes étapes du projet et de la méthodologie de travail privilégiée : différents niveaux de concertation et de confrontation

Plusieurs regards croisés ont permis de structurer un premier niveau de définition et de configuration de l'outil.

L'inventaire documentaire et l'étude de productions universitaires sur le sujet ont assis intellectuellement la démarche. Parmi les références, les travaux de l'INSEE dans le cadre du portait social, l'expérience de la Région Nord-Pas de Calais depuis 2004 ou encore le calcul d'Indice de Développement Humain local (IDH) ont nourri la réflexion.

En parallèle, plus d'une soixantaine d'entretiens ont été menés permettant de recueillir une grande diversité d'idées et de points de vue : élus, techniciens et administratifs de la ville, partenaires institutionnels, instances participatives, associations et membres de la société civile ont été entendus. Chacune des rencontres était l'occasion, si nécessaire, de convaincre l'interlocuteur et de lui présenter l'ambition et la portée de cette nouvelle lecture de l'action publique.

Cette concertation au-delà des services a donné de l'épaisseur au projet avec la volonté de faire de la co-construction la marque de fabrique du dispositif. Les retours, notamment de la part des élus de la ville, ont rapidement montré l'intérêt porté au sujet.

Le travail de benchmark a permis de vérifier l'originalité et la difficulté de l'entreprise. Au niveau des villes et des agglomérations, la production de l'Analyse des Besoins Sociaux n'apporte qu'une

traduction sectorielle des politiques sociales. L'IDH ne répond que partiellement à la problématique traitée.

Quelques expériences ont néanmoins retenu notre attention comme celle citée précédemment au niveau du Nord-Pas de Calais et reprise par l'Association des Régions de France.

Très vite, le choix du dispositif s'est porté sur l'élaboration d'une grille de lecture structurée à partir de nouveaux indicateurs permettant d'évaluer la qualité de vie, la construction de ces indicateurs nécessitant une approche partagée des éléments constitutifs du bien être et une analyse fine des données sociales dont dispose la ville. Cette aide à la décision a surtout pour vocation de dégager des signaux d'alerte, des tendances sur des sujets qui concernent la société et les mutations qui l'accompagnent.

Le comité de pilotage intermédiaire a non seulement validé l'orientation prise mais a confirmé la première étape de structuration du dispositif.

La seconde partie de la mission a consisté à confronter et à expérimenter scientifiquement la proposition.

Les échanges avec l'INSEE, les universitaires Mme Jany-Catrice, M. Bergouignan ou encore M. Maurin du COMPAS ont éclairé la construction et permis d'explorer les écueils du traitement statistique.

En dernier lieu, la préfiguration établie et présentée ci-après a été validée par le dernier comité de pilotage et a reçu un accueil favorable de la part d'Alain Juppé, maire de Bordeaux.

La définition de l'outil : un indice composite de mesure de la qualité de vie en lien avec les politiques publiques

La proposition s'articule autour de 9 dimensions et 14 sous-dimensions qui prédéfinissent la qualité de vie.

- ➔ Accès aux services de proximité
- ➔ Culture/Éducation

- ➔ Emploi/Économie
- ➔ Lien social
- ➔ Logement
- ➔ Participation à la vie publique
- ➔ Revenu et niveau de vie
- ➔ Santé
- ➔ Sécurité physique

Une des originalités du dispositif est la corrélation des dimensions avec des objectifs de politiques publiques qui ne relèvent pas des seules compétences de la ville. Pour chacune d'elle, une série d'indicateurs par dimension ou sous dimension est proposée sur la base de repères méthodologiques et de critères prédéfinis. Dans la version finale et aboutie du dispositif, chaque dimension ou sous-dimension sera mesurée à l'aune d'un ou deux indicateurs.

La dimension du cadre de vie, traitée parallèlement dans le cadre de l'Agenda 21, et celle de la mobilité et des transports, faute de l'identification de données fiables et actualisables pertinentes, n'ont pas été intégrées à la préfiguration mais pourront être agrégées ultérieurement.

Le choix des indicateurs est guidé par le respect d'une série de critères :

- ➔ la disponibilité ;
- ➔ la pertinence, autrement dit la représentativité de l'indicateur par rapport à la thématique retenue ;
- ➔ la fiabilité des données pour s'assurer d'une évaluation objective des dimensions relevant la qualité de vie ;
- ➔ l'actualisation selon une périodicité annuelle pour certaines données, voire 5 ans pour celles du recensement ;
- ➔ la combinaison entre des mesures de nature différente (flux et stocks par exemple).

Le scénario proposé conduit à privilégier l'option consistant à mobiliser des données dites standards, ou issues de l'INSEE, du Conseil général ou de la CAF et permettant d'orienter le dispositif vers un indice de comparaison temporelle et spatiale.

L'approche par quartier est envisagée mais demeure contrainte par l'existence de données fiables et actualisables à l'échelle du quartier, qui est celle aussi du canton.

Pour construire l'outil, deux méthodes d'analyse comparative et d'agrégation de données par dimension aux principes différents ont été éprouvées.

L'une privilégie un traitement statistique des variables sans arbitrage préalable, l'autre, pratiquée pour l'ISS et l'IDH repose sur le poids affecté arbitrairement à chaque variable au sein de chaque dimension.

Les deux débouchent sur une normalisation des variables et donnent donc lieu à une approche comparative et reproductible dans le temps, mais aussi dans d'autres grandes villes.

Des indicateurs complémentaires locaux et souvent internes aux services de la ville complètent le dispositif permettant de conforter les tendances dégagées de l'analyse. Des enquêtes d'opinion peuvent aussi être recommandées sur certains sujets non mesurés par les données chiffrées ou pour connaître le ressenti de la population.

Le dispositif offre la possibilité de mesurer chaque dimension séparément, mais aussi d'envisager leur agrégation pour créer un indicateur synthétique de mesure de la qualité de vie.

3 IMPACTS

Plusieurs postulats se dégagent pour surmonter la difficulté méthodologique et faire d'une telle entreprise une réussite.

L'appropriation et le partenariat, première étape de maturation de l'outil

En premier lieu, la dimension stratégique de l'outil nécessite un portage politique fort et partagé. Une grande partie des délégations politiques est concernée et participera à sa mise en œuvre. L'intérêt porté par M. le Maire et son Secrétaire Général au sujet est un élément déterminant pour le succès de la démarche.

C'est aussi l'occasion, tant dans la construction que dans le déploiement du dispositif, de nourrir le débat et d'offrir à chacun la possibilité de trouver une traduction sociale s'affranchissant des approches trop souvent catégorielles et situationnelles.

Cependant, si la construction du dispositif suppose une autre vision de la dimension sociale, sa finalité n'est pas pour autant de masquer certaines réalités sociales au travers du choix orienté de certains indicateurs favorables à défaut d'être pertinents.

Le déploiement et la légitimation du dispositif supposent aussi une concertation transversale en interne, en mobilisant au-delà des compétences sociales dans un souci de décloisonnement. Cette transversalité est un gage de bonne articulation du dispositif avec les outils existants accompagnant et évaluant les politiques municipales sectorielles.

Le caractère partenarial est un autre axe fort à privilégier. Là aussi, il s'agit de s'appuyer sur les réseaux existants tels celui mis en place dans le cadre du projet social de la ville.

En quête d'une confrontation scientifique et d'une légitimation citoyenne

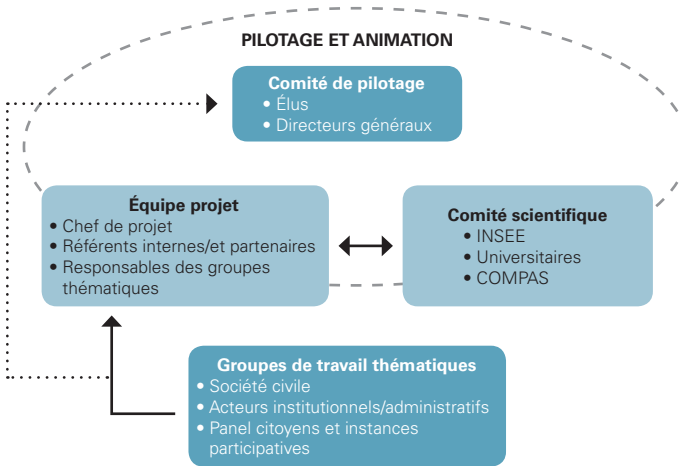
L'appui scientifique d'experts extérieurs (universitaires, INSEE, COMPAS...) s'impose compte tenu du travail statistique inhérent à la construction de l'outil et à son exploitation.

Le volet participatif relève de l'évidence tant il apparaît incontournable de soumettre au débat citoyen la définition de la qualité de vie et ses enjeux. La ville a choisi de s'engager dans une démarche de co-construction. Il est proposé que cette dernière s'articule autour des conseils de quartiers et se nourrisse des savoirs faire en matière de pratiques participatives.

Quant au pilotage du projet, il devra être structuré autour d'une équipe projet resserré en lien avec un comité scientifique et technique. Le travail sur chaque thématique fera appel à de

l'expertise interne mais aussi externe en veillant à ne pas réduire l'analyse à une approche sectorielle.

→ Proposition de schéma de pilotage et d'animation du dispositif



4 TRANSFERT

Les démarches similaires sont peu nombreuses, voire inexistantes au niveau d'une ville, malgré le foisonnement intellectuel et les réflexions autour de la qualité de vie et de sa lecture. Cet état de fait tient probablement à la complexité à traduire de façon opérationnelle l'approche conceptuelle mais aussi au caractère chronophage qui caractérise une initiative de ce type.

Néanmoins, la période de crise traversée et la défiance manifestée à l'égard de la res publica sont propices à s'interroger sur la nécessité d'appréhender sous un autre angle la lecture de l'action publique et l'évaluation des politiques.

La modélisation du dispositif et son expérimentation pourraient déboucher sur un partage et un transfert d'expériences entre grandes villes.

Plusieurs véhicules de communication et d'échange sont d'ores et déjà évoqués comme le forum social et la journée des « participiales » qui sont deux événements majeurs de la vie municipale et au cours desquels Bordeaux pourra promouvoir son ambitieuse initiative.

Les auteurs du projet



Patrick GENEVAUX



Renaud MOUTARDE



Jacques PRENTOUT



Elena SUZAT

VILLE DE
QUIMPER



VERS UN DIALOGUE DE GESTION PLURIANNUEL

La responsable du projet

→ Violaine CHENEL

Directrice générale adjointe en charge des ressources

1

COMMANDE

La Ville de Quimper compte environ 64 500 habitants. Elle constitue le cœur de la Communauté d'agglomération de Quimper (qui en compte plus de 90 000). Les deux collectivités sont très intégrées, ainsi les services de Quimper Communauté sont assurés par ceux de Quimper Ville.

Le contexte budgétaire de la Ville peut-être qualifié de « sain », puisque sa capacité de désendettement était de 2,4 ans en 2011. Mais il s'avère de plus en plus contraint du fait de l'atonie des bases fiscales et de la baisse prévisible des dotations de l'État. Aussi, la Ville de Quimper a souhaité expérimenter sur sept politiques publiques une nouvelle démarche de dialogue de gestion, qui devra aboutir à [la contractualisation à trois ans entre élus et services sur les objectifs et les moyens qui leurs sont alloués](#).

Le projet collectif qui a été confié par la Ville à quatre élèves administrateurs avait pour finalité de [préparer la démarche de contractualisation des moyens et des objectifs entre élus et services](#) sur les sept politiques expérimentales suivantes : Enfance et Petite enfance, Culture, Parc et Jardins, Voirie, Gérontologie, Prévention de la délinquance, Politique de la ville (CUCS et ANRU).

2 RÉALISATION

Trois temps ont structuré le projet :

- ➔ un état des lieux des sept politiques publiques participant à l'expérimentation (trois semaines) ;
- ➔ une phase de construction de scénarios et d'identification de leviers par politique publique (quatre semaines) ;
- ➔ un atelier de dialogue de gestion, par politique, réunissant élus et services issus des fonctions opérationnelles et fonctionnelles (deux semaines).

Les acteurs rencontrés

Tout au long du projet, il a été souhaité d'éviter autant que possible les écueils liés au « travail en chambre ». À cette fin, de nombreux temps d'échange ont été dégagés avec les services et les élus pour que chacun soit libre d'alimenter les travaux effectués, de les corriger et de solliciter des approfondissements.

Les interlocuteurs clés du projet ont été :

- ➔ le maire qui a porté le projet auprès de son équipe, fixé ses grandes orientations et suivi les travaux en présidant les comités de pilotage ;
- ➔ les adjoints dédiés aux politiques expérimentales avec lesquels des temps d'échange et de validation ont été organisés à chaque étape ;
- ➔ les adjoints aux finances et au personnel qui ont porté dans les ateliers finaux le message de la gestion ;
- ➔ la directrice de cabinet qui a suivi l'implication des élus dans la démarche et fait le lien entre eux et l'équipe projet ;
- ➔ la directrice générale des services qui a soutenu la démarche en veillant à sa cohérence avec les activités et projets de la collectivité et en mobilisant la direction générale pour faire avancer les travaux ;
- ➔ la DGA ressources, qui en tant que cheffe de l'équipe projet, a défini les orientations opérationnelles du projet et a assuré le suivi hebdomadaire des travaux ;

- ➔ les directeurs en charge des politiques expérimentales avec lesquels de nombreuses séances de travail ont été organisées pour dresser l'état des lieux des politiques, identifier ses enjeux ainsi que des leviers d'évolution possibles ;
- ➔ les directeurs du pôle ressources (Finances, RH, SI) qui ont alimenté les travaux dans leurs domaines de compétences, notamment dans le recollement des données et l'identification d'enjeux transversaux (par ex : l'insertion dans le dialogue budgétaire ou les problématiques du vieillissement) ;
- ➔ les contrôleuses de gestion qui ont participé au recueil des données et au chiffrage de certains leviers d'évolution ;
- ➔ le directeur de la communication qui a participé à la définition d'actions de pédagogie autour du projet (quarante réunions de présentation dans les services, document unique à visée pédagogique).

Travaux réalisés

Le diagnostic partagé : socle du dialogue de gestion pluriannuel

Le projet a permis de réaliser un état des lieux complet des sept politiques concernées par l'expérimentation. Cet état des lieux se présente sous forme de fiches diagnostics regroupant :

- ➔ les grands objectifs de la politique déclinés en projets et en actions,
- ➔ les moyens associés (financiers, RH et patrimoniaux),
- ➔ les outils de pilotage disponibles (indicateurs d'activités et d'impact, outils SI),
- ➔ une analyse rétrospective de l'évolution de la politique,
- ➔ les contraintes et les perspectives,
- ➔ les enjeux à étudier dans le cadre du contrat.

Une attention particulière a été portée à l'appropriation de ces diagnostics tout au long du processus. Les principaux éléments d'analyse qu'ils présentaient ont servi d'amorce à chacun des temps d'échange avec les élus comme les services.

Les leviers d'évolution à trois ans : un exercice de prospective et de réflexion sur le sens de l'action publique et les priorités politiques.

Les diagnostics ont servi de base pour identifier des leviers d'évolution à trois ans pour chaque politique. Ces leviers devaient permettre de mieux connaître et suivre la politique, de prioriser ses actions, d'adapter la politique à l'évolution du contexte et d'optimiser ses moyens. En lien avec les directions et les élus, nous avons documenté les conditions de mise en œuvre des leviers et ses effets attendus, notamment financiers. Au sein de chaque politique, la combinaison de ces leviers a permis d'ébaucher des scénarios communiqués aux différents acteurs de l'expérimentation. Les scénarios ont été présentés comme des outils de travail et de réflexion. Il a été précisé qu'ils pouvaient être corrigés ou refusés.

Les ateliers du dialogue de gestion : des temps de dialogue pour ébaucher des pré-contrats

Les ateliers réunissant l'ensemble des acteurs clés de la démarche ont permis, pour chaque politique, de discuter l'ensemble des leviers d'évolution à trois ans. L'objectif a été d'obtenir un consensus sur les effets attendus des leviers, ses conditions de mise en œuvre et d'accompagnement ainsi que leur niveau de maturité (de « non souhaité » à « à mettre en œuvre »).

Le guide méthodologique : un outil pour accompagner la collectivité dans la signature de contrats à l'horizon 2014

Un guide méthodologique a été conçu à destination des services, tant la direction générale que les directions. Il propose un mode d'emploi pour étendre le dialogue de gestion pluriannuel aux sept politiques, signer des pré-contrats courant 2013 et des contrats à l'issue de la période électorale pour s'accorder sur une trajectoire d'objectifs, de moyens et d'actions à engager.

Le plan de communication : un moyen d'offrir à l'ensemble des agents un message clair et pédagogique sur la démarche et ses effets attendus

Dès le départ, l'objectif de fournir aux agents de la collectivité, qu'ils soient ou non concernés par l'expérimentation, un même niveau d'information sur le projet, a été fixé. Dans cette perspective, des temps spécifiques seront consacrés au dialogue de gestion pluriannuel dans les quarante réunions organisées courant février par la direction de la communication dans l'ensemble de services. Un document unique à visée pédagogique a été élaboré pour répondre aux grandes questions soulevées par la démarche (qui fait quoi ? qu'est ce que le dialogue de gestion pluriannuel va changer pour moi ?, etc.).

3 IMPACTS

Mettre en place une équipe projet sous la responsabilité de la DGA Ressources et disposant de relais identifiés dans les directions opérationnelles et fonctionnelles afin de mener une démarche de dialogue de gestion pluriannuel

La mise en place du dialogue de gestion pluriannuel, dans la mesure où elle implique un changement de culture administrative, repose tant sur l'implication du Pôle Ressources que sur la participation des directions. L'équipe projet pourrait se composer de **responsables**, chargés de rédiger les documents supports, d'organiser les réunions, les préparer et en assurer le suivi ; et de **contributeurs** chargés d'apporter leurs concours et les données nécessaires (RH, SI, communication, bâtiments, relais dans chaque direction...).

Dégager du temps de pilotage et de production afin de faire vivre la démarche

La méthode proposée pour le dialogue de gestion pluriannuel nécessite un temps important de préparation, d'animation et de production de données et de documents. **Plusieurs tâches consommatrices en temps** peuvent être identifiées : assurer une logistique fluide pour élaborer des contrats ; recueillir les données ; préparer les réunions et les échanges avec les différentes parties prenantes ; écrire et finaliser les documents clés du dialogue de gestion pluriannuel... Pour dégager ce temps d'animation, deux orientations sont possibles : 1. **expliciter les attentes en termes de production** pour chaque membre de l'équipe projet en fixant des priorités parmi les tâches ; 2. s'adjoindre des **ressources supplémentaires** pérennes (chargé de mission par exemple).

Suivre un calendrier réaliste pour déployer le dialogue de gestion pluriannuel

Déployer un dialogue de gestion pluriannuel aboutissant à des contrats structurants sur les moyens et les objectifs de la collectivité peut représenter un véritable **changement de culture politique et administrative**. Prévoir un **temps de réflexion et d'appropriation** demeure donc essentiel pour ne pas brusquer le changement et heurter frontalement l'histoire et les habitudes de l'organisation. Il peut ainsi être recommandé de procéder en deux mouvements : l'expérimentation et l'extension de précontrats à vocation expérimentale d'une part ; l'établissement de contrats plus structurants dans un second temps.

Maintenir un rythme de déploiement de la démarche avec des échéances régulières

La démarche de dialogue de gestion pluriannuel doit pouvoir être déployée sur la durée. Aussi, il semble nécessaire de prévoir un rythme de déploiement suffisamment élevé, pour **assurer la motivation et le succès** du projet. Dans ce cadre,

il convient de prévoir une échéance périodique sur le sujet du dialogue de gestion. Les instances qui pourraient évoquer régulièrement l'état de la démarche sont : le [bureau municipal](#), le [comité de direction générale](#), les réunions de l'[équipe projet](#) et le comité de pilotage, ainsi que les réunions de [direction](#). [La périodicité peut varier](#) selon les instances, l'état de déploiement de la démarche et l'implication des acteurs.

Inscrire le dialogue de gestion pluriannuel dans le processus budgétaire

Ayant été conçu en amont, dans une phase de concertation, lors d'ateliers de dialogue de gestion pluriannuel, les contrats signés peuvent servir à la fois de base de discussion mais aussi de [cadrage des réunions budgétaires](#). La [lettre de cadrage budgétaire](#) peut reprendre les grands principes des contrats de chaque direction. Le [débat d'orientation budgétaire](#) peut également s'en inspirer. Le dialogue budgétaire avec chaque direction se déroule en suivant les grandes orientations du cadre posé par le contrat.

Mettre le politique au cœur d'une démarche ayant un caractère structurant pour la collectivité

Le dialogue de gestion entre élus et administration, dans un contexte budgétaire contraint, constitue un exercice éminemment politique. C'est un instrument qui doit permettre aux élus d'affirmer des priorités fortes, puis de choisir les actions à réduire (voire à supprimer). C'est la raison pour laquelle la participation régulière du Cabinet aux travaux de l'équipe projet est nécessaire, tout comme la communication régulière en bureau municipal sur l'avancement de la démarche.

Utiliser les travaux produits dans le cadre du dialogue de gestion pluriannuel comme levier d'évolutions managériales (projets de direction, etc.)

Le dialogue de gestion pluriannuel peut être exploité comme un support supplémentaire au management, par les directeurs comme par les chefs de service. D'abord, les diagnostics produits et les leviers identifiés peuvent servir de base pour la rédaction de [projets de service](#). De plus, [la philosophie générale](#) du dialogue de gestion, entre optimisation budgétaire et maintien d'un service public de qualité et adapté au contexte de dégradation des finances publiques, peut irriguer ces projets de service. Enfin, des [formations](#) internes peuvent être proposées sur des sujets relatifs au budget et au dialogue de gestion pluriannuel, tels que les finances publiques, les indicateurs, le contrôle de gestion et selon les besoins exprimés par les agents.

Assurer un bon niveau d'information sur la démarche via des messages réguliers et pédagogiques formulés par l'équipe projet en lien avec la direction de la communication

La communication sur le dialogue de gestion pluriannuel est essentielle pour [favoriser l'adhésion](#) de tous à la démarche, et veiller à ce que ses objectifs soient appropriés au sein de chaque service. L'enjeu est bien de [rassurer](#) chacun sur la nature et les objectifs du dialogue de gestion pluriannuel et d'[accompagner](#) progressivement un changement de culture administrative et politique, en évitant les incompréhensions et les craintes.

4 TRANSFERT

À partir des enseignements tirés de la mise en œuvre de la démarche de dialogue de gestion pluriannuel à la Ville de Quimper, il est possible de relever certains éléments essentiels pour un déploiement dans une autre collectivité :

L'expression d'une réelle demande et un niveau de portage suffisant

La mise en place d'une démarche de dialogue de gestion pluriannuel doit reposer sur l'expression claire d'un **besoin** de la part de l'**exécutif**. Ce portage politique est nécessaire pour surmonter les résistances aux changements et permettre son acceptation tant par les élus que par les services. Le pilotage de la démarche par la **direction générale** apparaît comme un élément important du fait de son lien avec l'exécutif et de son effet d'entraînement sur les priorités et l'agenda des services.

L'adaptation au fonctionnement de la collectivité

La méthode de mise en place d'un dialogue de gestion pluriannuel doit **s'adapter** aux modes de fonctionnements existants dans la collectivité. Il est ainsi possible de contractualiser par direction ou par politique publique selon l'existence ou l'état d'avancement d'une comptabilité analytique ou d'un projet d'administration. La démarche et son calendrier doivent également prendre en compte l'état de l'évaluation des politiques publiques dans la collectivité.

La prise en compte de l'état des données

Un élément de succès de cette démarche réside dans l'existence de **données fiables et structurées**, par direction ou par politique publique, ainsi que d'indicateurs d'activité et de résultats

performants. Le cas échéant, un travail préalable est nécessaire sur ces points.

L'anticipation de contraintes budgétaires

La décision de mettre en place un dialogue de gestion pluriannuel peut être liée à la volonté d'anticiper les contraintes budgétaires à moyen et long terme. Cette démarche permet de mener une réflexion en amont sur les objectifs de l'action publique, sur les modalités de gestion et sur les leviers et les marges de manœuvre mobilisables. Il s'agit alors pour une collectivité de se donner les moyens d'acquérir une culture de gestion et de disposer des outils pour faire face à une contrainte budgétaire plus forte.

Les auteurs du projet



Thomas BASSET



Loïc DEBET



Clothilde FRETIN-BRUNET



Marion LEDUC

COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION
EST ENSEMBLE



**OPPORTUNITÉ ET FAISABILITÉ
D'UNE MUTUALISATION
DES SERVICES DANS UNE
AGGLOMÉRATION RÉCENTE
SANS VILLE CENTRE**

Les responsables du projet

→ Stéphane LE HO

Directeur général des services

→ Guillaume CLEDIERE

Directeur de l'organisation, de la stratégie et du suivi des transferts

→ Célia DIETRICH

Responsable du pôle organisation

1 COMMANDE

Alors que la loi de finances 2013 fige en valeur la DGF et que celle-ci sera amenée à diminuer, la mutualisation est passée, à l'échelle nationale, d'un statut expérimental à une phase d'expansion. Plus encore peut-être que pour les autres administrations publiques, on attend des EPCI des économies d'échelle, les institutions intercommunales étant invitées à mutualiser leurs moyens avec les communes membres.

Créée en 2010, la communauté d'agglomération Est Ensemble réalise en cette année 2013 le transfert effectif des personnels et matériels pour les compétences définies d'intérêt communautaire. Alors que les communautés d'agglomération créées dans des périodes financièrement plus fastes avaient la possibilité de créer des postes pour les services ressources propres et de recréer des postes partiellement transférés, le contexte financier ne permet plus aujourd'hui de telles marges de manœuvre. Depuis s'est également ajoutée l'obligation légale pour la communauté

d'agglomération d'adopter un schéma de mutualisation dans l'année qui suit les élections municipales (soit au plus tard en 2015).

Pour répondre à ces contraintes financières et gagner en efficacité, le projet collectif proposé par la communauté d'agglomération Est Ensemble avait ainsi pour finalité d'étudier l'opportunité et la faisabilité de mutualiser les services de l'agglomération et des neuf villes membres. Le benchmark a pris une place importante afin d'y trouver de bonnes pratiques et des ratios immédiatement utilisables. À l'issue du diagnostic, le lancement immédiat de nouvelles démarches de coopération s'est ajouté aux objectifs initiaux.

2 RÉALISATION

La méthodologie adoptée

L'étude a comporté deux phases :

- ➔ Un état des lieux destiné à étudier l'opportunité de mutualiser des services sur le territoire d'Est Ensemble.
- ➔ Une proposition de méthode pour mettre en œuvre la mutualisation en tenant compte des projets en cours à Est Ensemble (transferts, projet de territoire, projet de direction...) et du calendrier politique. Avec l'accord du commanditaire, cette méthode a été déclinée en préconisations opérationnelles, dont certaines ont été initiées durant la mission.

L'étude s'est appuyée sur une trentaine d'entretiens menés au sein de la communauté d'agglomération et auprès des services des villes. En parallèle, un benchmark a été réalisé à travers des contacts directs avec certaines collectivités et une recherche documentaire. Des groupes de travail ont également été réunis afin d'initier des projets concrets et immédiats de mutualisation.

Le suivi de l'étude a été effectué en comité de direction générale de la communauté d'agglomération ainsi que par le comité des DGS regroupant les directeurs des services des villes et de

l'agglomération. En outre, l'étude a fait l'objet d'une présentation au Président puis au Bureau communautaire.

Les résultats de la mission

Donner les moyens à Est Ensemble de définir un projet de mutualisation en connaissance de cause

La mutualisation a été explicitement inscrite dans la déclaration commune des neuf maires à l'origine de la création de l'agglomération. Ce principe de mutualiser les moyens pour améliorer la qualité du service rendu aux citoyens a été rappelé en 2011 dans le pacte territorial d'Est ensemble, préambule de la définition de l'intérêt communautaire.

L'agglomération s'est par ailleurs construite, à l'origine, grâce à la mutualisation. En l'absence de services ressources, ce sont en effet les communes membres qui se sont chargées notamment des fonctions recrutement, paie, budget, informatique.

Alors que la mutualisation est inscrite dans le projet communautaire, il s'est avéré nécessaire, non seulement d'expliquer la notion, mais aussi de faire converger les attentes des services communautaires et des villes. Il est apparu que les communes se connaissent peu et ont peu d'expérience de travail en commun, ce qui rend difficilement identifiables les champs de mutualisation possibles. Par ailleurs, les transferts consécutifs à la création de la communauté d'agglomération ont généré une désorganisation des services municipaux et donc une forte résistance a priori par rapport au changement qu'induirait une mutualisation des services.

Il a été nécessaire de poser un diagnostic objectif des relations entre les villes et la communauté d'agglomération. Une attention toute particulière doit être apportée à ce point pour qu'elles puissent définir un périmètre et un calendrier communs de mutualisation. C'est pourquoi, il est apparu pertinent d'une part de valoriser les coopérations qui existaient déjà et étaient peu visibles et d'autre part d'en initier de nouvelles en s'assurant qu'elles puissent

déboucher sur des succès concrets et rapides. Ces deux actions avaient pour but de développer une culture commune, cause et conséquence de la mutualisation.

Inscrire le projet de mutualisation dans le calendrier de la construction communautaire

La communauté d'agglomération mène en parallèle des transferts un grand nombre de projets stratégiques impactant directement l'organisation (contrat de développement territorial, projet de territoire, projet d'administration, etc.) qui sont autant d'opportunités d'intégrer les principes de la mutualisation.

Néanmoins, les élections municipales de mars 2014 constituent une échéance incontournable qui nécessite de phaser la démarche. Il n'est pas en effet opportun de lancer des chantiers de grande ampleur à quelques mois de la fin d'un mandat.

Les années 2013 et 2014 doivent permettre de :

- ➔ réaliser des projets de mutualisation assurant une réussite rapide (par exemple : marché commun d'élimination des archives éliminables, commande groupée de papier, mise en place d'un observatoire fiscal, organisation de formations communes) ;
- ➔ réaliser les mutualisations indispensables, qui répondent à des impératifs liés à des contraintes organisationnelles ou juridiques (échéance des mises à disposition, par exemple) consécutives aux transferts, notamment dans les domaines des parcs et jardins et des bâtiments ;
- ➔ préparer le schéma de mutualisation, en intégrant aussi cette réflexion dans les documents de pilotage interne.

À partir de 2015, la mise en œuvre du projet de territoire décidé par le pouvoir politique impactera nécessairement les organisations des collectivités. La mutualisation sera un outil de la mise en œuvre de ces choix.

Des scénarios de mutualisation sont proposés pour correspondre à des projets d'organisation des administrations sur le territoire d'Est Ensemble. Ils permettent aux élus de choisir notamment un degré d'intégration des administrations communales et communautaire.

Tous permettent invariablement d'assurer qualité, efficacité et continuité du service public.

Dans le premier scénario, l'administration est pensée « en réseau », adoptant une coopération systématique comme mode de fonctionnement sans modification massive des organisations. Le deuxième envisage une « administration de proximité », territorialisée. Le troisième, une « agglomération intégrée », a pour principal objectif une intense optimisation des organisations.

Les scénarios peuvent être combinés et les outils juridiques sont utilisables indifféremment dans la plupart des scénarios.

3 IMPACTS

La mutualisation est nécessairement complexe

Si la mutualisation est souvent pensée comme un moyen de réaliser des économies, l'expérience montre que ces dernières ne sont pas systématiques : la mutualisation ne semble génératrice de gains financiers que dans les administrations les plus intégrées ou pour celles organisant des groupements de commande. On peut néanmoins lui attribuer d'autres vertus comme l'harmonisation et le développement de services au public.

La coopération est la forme la plus souple quand la fusion des services constitue la mutualisation la plus aboutie. Ces formes de mutualisation ne sont pas exclusives les unes des autres. Elles peuvent tout à fait cohabiter sur un même territoire, certains services recourant à des mises en réseau quand d'autres utiliseront une structure intégrée. Il faut ici se garder de la vision téléologique : la structure intégrée n'est pas l'aboutissement « naturel » de mises en réseau initiées quelques années auparavant. Tout dépend à la fois de l'efficacité des modalités d'organisation choisies au regard du service à rendre et de la volonté politique d'aller ou non vers une administration unique.

La mise en œuvre de la mutualisation doit respecter un cadre juridique contraignant et instable. L'existence de relations mutualisées entre des personnes morales distinctes pose des questions en termes de respect du droit de la commande publique, de répartition des responsabilités (droit de la fonction publique et droit général des collectivités territoriales).

Le portage politique et le pilotage s'avèrent des conditions de réussite incontournables

Le choix de la mutualisation apparaît comme fortement lié à une impulsion politique. Enjeu de pouvoir entre les différentes communes, enjeu financier, volonté de marquer une étape supplémentaire dans l'intégration communautaire, contrainte de rationalisation des moyens : la mutualisation des services est un mode de gestion singulier, justement parce qu'il implique un partage de l'autorité sur les moyens humains.

Dans les communautés d'agglomération où le portage politique a été faible, le périmètre des services mutualisés s'avère anecdotique.

Afin de réaffirmer constamment le portage politique, le projet de mutualisation devrait s'appuyer sur une instance politique forte et identifiable. Si le passage en conseil communautaire apparaît indispensable, il semble que pour assurer un suivi plus fin du projet, la création d'une commission ad hoc en charge de la mutualisation serait utile. Enfin, afin d'avoir un porteur politique du projet, si ce dernier est de grande ampleur, il nous apparaît nécessaire d'installer un vice-président en charge des mutualisations.

Quel que soit le périmètre du projet, les communes du territoire devraient être associées au pilotage et au suivi des travaux au sein des dispositifs de pilotage politique, les DGS ou services des communes seraient associés autant que possible et un comité de suivi serait créé pour auditer le rapport financier annuel de la mutualisation.

4 TRANSFERT

Le benchmark ne renseigne que partiellement sur la mutualisation des services pour des administrations telles que celles du territoire d'Est Ensemble

La construction communautaire ne saurait suivre une recette globale préétablie mais doit impérativement s'adapter au contexte. Toutefois, il existe des éléments convergents de réussite : la mutualisation est engagée en début de mandat, avec des objectifs et un périmètre clairement identifiés dès le démarrage du projet grâce à portage politique fort.

Ces conditions semblent plus difficiles à réunir dans des agglomérations sans ville-centre, qui se trouvent le plus souvent en Ile-de-France.

Compte-tenu de leur existence démultipliée dans la quasi-totalité des communes de l'agglomération, les services ressources font très souvent partie des premières vagues de rapprochement. En revanche, les services opérationnels connaissent des modes de rapprochement diversifiés et une préparation très complexe.

Dans toutes les expériences de mutualisation, l'émergence d'une culture commune est longue (plus de quatre ans). C'est le point à la fois le plus essentiel et le plus insaisissable de tout projet de conduite du changement de grande ampleur, condition absolument nécessaire de l'adhésion des agents au projet. Or si les transferts peuvent - jusqu'à un certain point - s'envisager comme la création d'une nouvelle entité administrative indépendante, la mutualisation au contraire fait appel essentiellement et nécessairement à cette culture commune, à la bonne volonté de chacun de rechercher des solutions à des problèmes concrets et renouvelés.

Focus sur le lancement de nouveaux projets de coopération entre villes et communauté d'agglomération

Dans des domaines choisis par les directions de la communauté d'agglomération et des villes, des chantiers de coopération ont été identifiés lors de groupes de travail réunissant les professionnels concernés : groupement de commande de papier, formations, archives, observatoire fiscal, veille juridique, entretien des bâtiments. Par exemple, le groupe des archivistes et documentalistes des différentes collectivités a mis en évidence le besoin urgent pour toutes d'organiser la destruction des archives éliminables.

Non seulement les participants ont été nombreux et rapides à répondre à l'invitation de l'équipe, mais les résultats sont significatifs : les agents ont fait état des objectifs et organisations de leur collectivité respective, identifié des besoins communs et parfois proposé une méthode, un calendrier de travail.

La communauté d'agglomération devra relever le défi de ne pas négliger ces « petits » chantiers dans un environnement organisationnel encore instable et changeant et donc se donner les moyens, sans création d'emploi, d'y participer voire de les piloter, conformément aux attentes des communes.

Les auteurs du projet



Elodie CHABAUD



Anne-Ségolène GOUMARRE



Élise LAUDE



Étienne LONGUEVILLE

COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION
DE VAL DE FRANCE



**MISE EN ŒUVRE À COURT
TERME DU CONTRAT
DE DÉVELOPPEMENT
TERRITORIAL
VAL DE FRANCE -
GONESSE - BONNEUIL**

Les responsables du projet

→ Nicolas PAVIL

Directeur général des services

→ Mikaël PEREL

Responsable de l'aménagement et des transports

1

COMMANDE

Contexte de la mission

Un territoire défini en creux malgré ses atouts et son potentiel

La communauté d'agglomération de Val de France rassemble les communes de Sarcelles, Villiers-le-Bel, Arnouville-Lès-Gonesse et Garges-Lès-Gonesse et compte 140 000 habitants. Situé dans le Nord de l'Île-de-France, dans le Département du Val d'Oise, ce territoire est le résultat d'une urbanisation rapide qui s'est développée autour des anciens bourgs, sans cohérence recherchée entre collectivités. Il est donc marqué de ruptures, d'enclavement, de disparités, et de fortes spécialisations fonctionnelles.

Néanmoins, le territoire présente des atouts indéniables, pas toujours suffisamment mis en lumière dans les discours des élus et acteurs du territoire : proximité de deux aéroports internationaux, réserves foncières importantes (dont le triangle de Gonesse qui représente 800 ha), espaces naturels et agricoles, patrimoine

architectural (proximité du château d'Ecouen notamment), multiculturalité de la population... En ce sens, il est à la lisière entre la zone urbaine dense de la métropole parisienne et la zone plus rurale et agricole du Nord francilien.

L'inscription du territoire dans la dynamique métropolitaine du Grand Paris

Suite à une forte mobilisation des élus locaux, la création d'une gare du Grand Paris Express sur le Triangle de Gonesse desservant le territoire a été actée par le Gouvernement. Cela constitue une opportunité de mieux relier le territoire à l'ensemble de la métropole et de permettre son développement (notamment dans le cadre de grands projets portés par des investisseurs privés : Europacity, Dôme Aréna).

Dans cette optique, un Contrat de développement territorial (CDT) a été élaboré en lien avec les villes de Gonesse et Bonneuil-en-France, qui, selon le schéma départemental de coopération intercommunale, rejoindront l'EPCI au 1^{er} janvier 2014. Une convention-cadre a été signée avec l'État en janvier 2012 pour préfigurer le contrat.

Cette démarche inscrit le territoire de Val de France dans la logique de développement du Nord francilien, initiée par le projet du Grand Paris et en articulation avec les CDT voisins (Territoire de la culture et de la création, Le Bourget, Cœur économique Roissy Terres de France, Est Seine Saint Denis)

L'évolution du contexte au cours du projet collectif

Le contexte de réalisation du projet collectif a été fortement impacté par la parution du rapport Auzannet en décembre 2012, qui remet en cause la réalisation du tronçon du Grand Paris Express où se trouve la gare du Triangle de Gonesse. Il est intervenu une semaine avant le comité de pilotage devant valider définitivement le CDT et a donc modifié le calendrier. La signature est repoussée

à la fin du 1^{er} trimestre 2013 et l'enquête publique décalée de plusieurs mois.

Si la publication de ce rapport n'a pas remis en cause les objectifs du projet collectif, elle a néanmoins renforcé les attentes qui l'entouraient, l'avancement de la mission ayant déjà permis - sans minimiser l'importance de la gare et les perspectives qu'elle offre - de mettre en lumière d'autres leviers de développement à court terme.

La commande et les enjeux de la mission

Une commande initiale dominée par la notion de « marketing territorial »

Le projet collectif est intervenu au moment de la finalisation du Contrat de développement territorial. Il avait pour ambition d'initier la phase suivante de mise en œuvre du CDT, dans le cadre de la stratégie de développement choisie par Val de France. En particulier, les élus entendaient faire de ce contrat un véritable outil de promotion du territoire vis-à-vis des acteurs publics et économiques. Cette commande revêtait donc une forte dimension « marketing territorial » et reposait sur trois axes :

- ➔ Proposer une stratégie de valorisation du territoire de Val de France, fonction de son environnement.
- ➔ Faire de la déclinaison du Contrat de développement territorial un vecteur d'identification et d'inflexion de l'image du territoire.
- ➔ Animer la réflexion pour dégager des axes de marketing territorial, fondés sur les politiques publiques qui seront les marqueurs du territoire à l'avenir.

Une commande recentrée sur l'objectif de valorisation de l'image du territoire

Afin de respecter au mieux l'objectif de la mission (valoriser l'image du territoire) tout en tenant compte de l'état d'avancement

du projet de territoire et des outils mobilisables, les élèves administrateurs ont - avec l'accord du commanditaire - proposé l'ajout d'une étape préalable à la mise en œuvre d'une stratégie de marketing territorial.

Cette étape consistait en l'identification des caractéristiques du territoire, des projets mis en œuvre à court terme, du positionnement du territoire au sein de la Plaine de France ainsi que des capacités de mobilisation des acteurs internes et externes à la collectivité. Elle a constitué le cœur du projet collectif, permettant ainsi d'en déduire une stratégie de valorisation.

Les enjeux du projet collectif

L'un des principaux enjeux du projet collectif résidait dans la capacité des élèves administrateurs territoriaux à faire prendre conscience aux acteurs du territoire des atouts déjà présents (équipements existants, environnement naturel...) et de ses perspectives de développement à très court terme, indépendamment de l'arrivée de la Gare du Triangle de Gonesse.

Par ailleurs, il s'agissait d'initier une démarche partenariale avec les territoires voisins, afin d'induire une réduction des logiques de concurrence entre territoires à l'échelle du Nord-Est francilien et d'identifier les complémentarités à construire, permettant d'augmenter le potentiel de développement du territoire.

2 RÉALISATION

Diagnostic et analyse des enjeux

Appropriation des études stratégiques

La communauté d'agglomération avait conduit, directement ou indirectement, de nombreuses études stratégiques pour nourrir sa réflexion dans le cadre de l'élaboration du Contrat de

développement territorial (CDT). Une lecture attentive de ces études était nécessaire en préalable pour s'approprier les enjeux et les potentiels du territoire.

Rencontre des principaux acteurs du territoire

Une cinquantaine d'entretiens ont ensuite permis d'identifier :

- ➔ les enjeux liés à la signature du CDT,
- ➔ le potentiel de développement endogène de Val de France,
- ➔ l'état et la nature du partenariat (implication actuelle et potentielle),
- ➔ l'articulation du territoire avec les CDT voisins,
- ➔ le positionnement du Nord-Est francilien dans le Grand Paris.

Pour cela, les élèves administrateurs ont rencontré des personnalités très variées : maires des communes membres et associées, vice-présidents de la communauté d'agglomération, agents administratifs du territoire, partenaires publics (préfecture, direction départementale des territoires, conseil général...), chambres consulaires, acteurs privés (aménageurs, entreprises), structures ad hoc (Société du Grand Paris, Paris métropole), représentants des autres CDT...

Identification des potentiels de développement à court terme

Jalonnements

Pour répondre à la commande de déclinaison à court et moyen termes du Contrat de développement territorial, le recensement des échéances clés (livraison d'infrastructures, décisions marquantes, adoption de nouveaux schémas de type SCOT...) est très vite apparu comme nécessaire pour gagner en lisibilité sur les temps forts qui marqueront le territoire dans les cinq années à venir.

Au delà du recensement, ce travail a eu une vertu pédagogique forte. Le CDT dessine une projection du territoire tel qu'il pourrait être dans quinze ans lorsque tous les projets majeurs seront réalisés. Néanmoins, le recensement des premiers jalons a montré la mutation en cours, dont les acteurs locaux n'avaient pas toujours conscience.

Par exemple, le territoire de Val de France souffre d'enclavement et de mauvaises dessertes en transports en commun, en particulier pour les trajets de banlieue à banlieue, ce qui le coupe notamment du bassin d'emploi de l'aéroport Charles-de-Gaulle. La station du Grand Paris Express prévue à Gonesse à horizon 2020-2025 sera, de ce point de vue, une infrastructure décisive. Pourtant, le travail sur le jalonnement a montré que, dès 2017, d'importantes voies de désenclavement seront d'ores et déjà réalisées (Bus à haut niveau de service, débranchement du RER D/RER B), ce qui peut influencer par exemple la politique de développement économique et d'emploi de la communauté d'agglomération.

Ce premier travail a ouvert des perspectives nouvelles, en révélant les réalisations à court terme, les synergies qui peuvent en découler et les potentiels à plus long terme. Il en découle une réflexion sur le rôle que la communauté d'agglomération peut jouer pour permettre au territoire de tirer pleinement profit des opportunités offertes par ces réalisations. Elle peut être actrice de cette transformation, en anticipant les retombées potentielles et en adaptant ses politiques publiques.

Collaboration inter-CDT

Un second axe de travail de cette phase d'identification des potentiels de développement de Val de France a consisté à mener une analyse croisée des cinq Contrats de développement territorial des territoires du Nord-Est francilien.

Une lecture attentive des accords-cadres signés entre collectivités locales et État, ainsi qu'une série d'entretiens avec les porteurs de projet, ont permis de dégager un certain nombre de risques et d'opportunités : des projets concurrents ont été identifiés et, à l'inverse, des complémentarités potentielles ont émergé. Il est dès lors apparu nécessaire de travailler en inter-CDT pour passer de la concurrence à la complémentarité.

Recensement des atouts existants du territoire

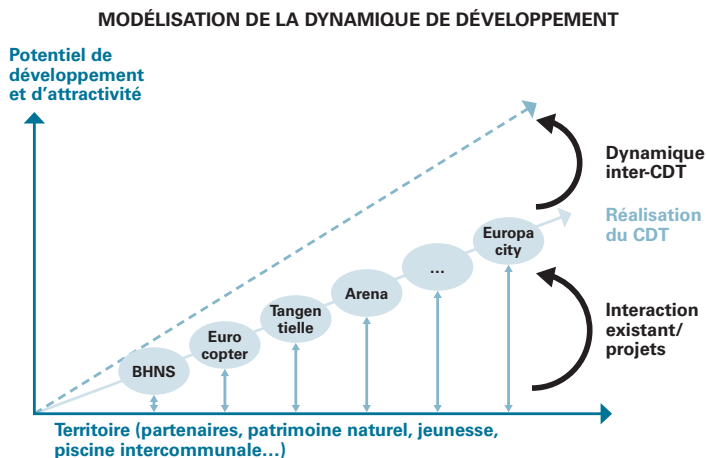
Un recensement des atouts existants a semblé nécessaire aux élèves afin d'asseoir le développement du territoire sur des éléments endogènes; cela suppose la création systématique de

synergies entre l'existant et les projets structurants à venir. Il s'agit de favoriser le rayonnement du territoire et de veiller à ce que la dynamique profite bien aux populations locales.

Ces atouts sont tant des données physiques du territoire, que des infrastructures existantes ou des activités économiques à fort potentiel (le patrimoine naturel et agricole du territoire, la piscine intercommunale de Val de France, les artisans locaux ou les usines innovantes de production de chaleur par exemple).

Définition d'une double dynamique de développement

Décliner les actions à mener à court et moyen termes supposait d'analyser comment la communauté d'agglomération pouvait passer d'une projection de son territoire à 15 ans à la définition d'une trajectoire prenant appui sur les potentiels de développement à court terme. Le schéma ci-dessous synthétise la stratégie qui a été proposée :



- ➔ Étape 1 : identifier les jalons permettant de passer de l'état actuel à l'état projeté du territoire
- ➔ Étape 2 : identifier les synergies potentielles avec le territoire, ses acteurs, ses infrastructures, ses atouts

- ➔ Étape 3 : impulser une dynamique de travail à l'échelle des cinq CDT du Nord-Est francilien pour développer les complémentarités potentielles

L'ensemble de cette démarche vise au final à accroître le potentiel de développement et d'attractivité du territoire et à dessiner peu à peu une nouvelle image pour Val de France, basée sur des réalisations concrètes et endogènes.

Initiation de cette dynamique et appropriation des enjeux par les acteurs locaux

À partir de cette approche stratégique, les élèves administrateurs ont pu, avec le soutien du Directeur général des services et du Président, engager une double dynamique de travail.

D'une part, la démarche en inter-CDT a été lancée par un premier séminaire animé par les élèves et visant à faire prendre conscience aux participants des possibilités de collaboration à court terme, sur des actions opérationnelles (par exemple les trames vertes et bleues), au-delà de tout clivage politique.

D'autre part, deux séminaires de travail avec les membres de la direction générale ont permis de mettre en évidence l'importance du travail en transversalité pour tirer pleinement profit des réalisations à venir et permettre au territoire de bénéficier de ce développement. Là aussi, les élèves ont eu à cœur de souligner les actions pouvant être menées de façon opérationnelle et à court terme. Cela a permis d'initier le travail sur le projet d'administration pouvant à terme découler du projet de territoire qui se dessine au travers du CDT.

Les élèves ont ainsi veillé à la transmission de leur travail auprès des principaux acteurs : la direction générale, les services, les partenaires de Val de France, les porteurs des CDT voisins.

3 IMPACTS

Enseignements relatifs à la conduite de projets

Méthode des petits pas

Dans un contexte où le « mode projet » n'est pas pleinement abouti au sein de la collectivité, et la collaboration avec les territoires voisins encore en phase de construction, la « méthode des petits pas » peut s'avérer utile pour dépasser les oppositions de principe. Il s'agit de mobiliser les élus, agents et partenaires sur des actions concrètes, de court terme afin d'éviter les clivages idéologiques. Cette méthode permet ainsi de déminer les éventuels enjeux politiques en s'appuyant sur des projets concrets dans lesquels chacun identifie la plus-value de la collaboration, de façon palpable.

Nécessité de partager le projet de territoire

Un projet structurant pour un territoire nécessite d'être partagé autant que possible dans sa mise en œuvre, que ce soit avec les élus, l'administration ou les partenaires publics et privés. Il semble souhaitable de ne pas réserver la conduite du projet à une seule direction au sein d'une administration, et de bien associer les communes et les citoyens lorsque ce projet est porté par une agglomération. Enfin, le partage du projet avec les partenaires privés est une façon de prendre appui sur eux pour mener certaines actions.

Les modalités de partage semblent être au moins de deux ordres. Soit l'élaboration du projet a été collaborative, et l'accent doit être mis sur le maintien de la mobilisation des acteurs dans la phase de mise en œuvre ; soit l'élaboration a été faite de façon restreinte (cas de Val de France due à des contraintes de temps) : le partage nécessite alors un effort supplémentaire pour associer les partenaires (y compris au sein de la collectivité) à la mise en œuvre et une forme de lâcher prise des premiers rédacteurs.

Dans le cas d'un projet de long terme, il apparaît approprié de mener des allers-retours réguliers entre les actions concrètes immédiates et les projets de long terme, tout au long de la mise en œuvre,

afin de garder l'ambition générale et le caractère opérationnel des actions à mener.

Il s'agit aussi de faire le lien systématiquement entre les nouveaux projets et le territoire existant afin de ne pas dissocier la population du développement local.

Les élèves administrateurs ont donc proposé la systématisation d'une méthodologie de travail, par jalons, en suggérant d'identifier pour chaque échéance structurante :

- ➔ Les atouts existants du territoire en lien direct ou indirect avec le jalon
- ➔ Les directions concernées potentiellement par le jalon dans l'agglomération et dans les communes
- ➔ L'impact du jalon sur l'écosystème (freins, risques et opportunités)
- ➔ La dynamique du jalon dans le long terme et son articulation avec d'autres échéances
- ➔ La réflexion sur l'échelle pertinente
- ➔ L'appui sur la dynamique des partenaires privés, publics
- ➔ La valorisation du territoire, en externe et pour les habitants.

Enseignements relatifs à la stratégie de valorisation du territoire

La stratégie de valorisation d'un territoire de projets ne doit pas s'appuyer prioritairement sur une campagne de communication mais sur des actions concrètes.

Une stratégie de communication relevant du marketing territorial ne peut pas suffire à revaloriser l'image d'un territoire marqué par ses difficultés. Dans ce contexte spécifique, la construction d'une démarche endogène de développement du territoire et de mise en valeur des caractéristiques propres peut s'avérer plus fructueuse.

En complément, la communication politique et institutionnelle peut être un des vecteurs de valorisation du territoire et d'attractivité.

Un arbitrage est à mener entre le gain à espérer de l'attraction d'investisseurs par rapport à un discours plus négatif censé

permettre d'obtenir des subventions publiques mais pouvant faire fuir les investisseurs.

Pour les fonctionnaires territoriaux, il peut s'avérer nécessaire de [dissocier, dans la commande politique, les objectifs des outils](#). Ainsi, la démarche des élèves face à une commande portant sur du marketing territorial a été de recentrer la mission sur la stratégie de valorisation du territoire, en appréhendant le marketing territorial comme un outil parmi d'autres pour atteindre cet objectif.

4

TRANSFERT

Le travail mené par les élèves administrateurs s'inscrit dans un contexte très spécifique lié à plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'émergence du Grand Paris conduit à la multiplication des projets d'infrastructures de transport (Grand Paris Express mais aussi prolongation des lignes de métro et de RER, création de nouvelles lignes de tramway...) et d'équipements divers (culture, sport, commerce...) financés à la fois par des investissements publics et privés. La métropole parisienne, a donc vocation à muer sensiblement dans les prochaines années, et en particulier les territoires qui font l'objet d'un CDT.

En termes de gouvernance, l'Ile-de-France est marquée par une intercommunalité encore largement en construction et qui ne peut pas s'appuyer sur des villes centres. Les partenariats entre collectivités et entre territoires gagneraient à être approfondis, en particulier dans un contexte de dynamisme accru et de multiplication des projets qui, en l'absence de coopération, pourraient se faire concurrence.

Enfin, Val de France est un territoire avec peu de moyens, qui pâtit d'une image dégradée mais dont le potentiel de développement est très important. Le fait qu'il fasse l'objet d'un CDT en est la preuve : il a un rôle à jouer dans le développement de la métropole et son rayonnement international.

Aucun territoire n'est donc dans une situation comparable à celle de Val de France. Néanmoins, plusieurs enseignements de la

mission peuvent s'appliquer à d'autres collectivités en phase de lancement d'un projet structurant qui propose une projection de long terme.

- ➔ la méthode des « petits pas », qui consiste à identifier tous les éléments du projet (jalons temporels par exemple) et à appliquer à chacun d'eux une méthodologie, est un moyen de dessiner une trajectoire menant à l'atteinte des objectifs du projet et ainsi d'impliquer les agents en transversalité, chacun à leur échelle.
- ➔ pour maximiser l'effet positif du projet, il est important d'en prévoir l'articulation avec les éléments préexistants sur le territoire (création de synergies, de complémentarités et limitation des effets nuisibles).
- ➔ l'inscription du projet dans une dynamique « gagnant-gagnant » avec les collectivités voisines, reposant sur la collaboration et la transformation de concurrences potentielles en élément de complémentarité, est une condition de sa réussite.
- ➔ pour chaque élément du projet, il est utile d'évaluer s'il est plus efficace qu'il soit porté par la collectivité elle-même ou par ses partenaires (autres entités publiques, entreprises, associations).

Mais ces outils ne peuvent pas faire l'objet d'un transfert automatique dans les collectivités. En effet, pour que leur utilisation soit fructueuse et que la démarche soit pérennisée, il est nécessaire que les élus et les agents se les approprient, quitte à les modifier pour les adapter aux spécificités locales. En particulier, un portage fort au niveau adéquat (DGS et/ou exécutif pour les projets les plus structurants) est nécessaire.

Le pilotage de la démarche projet peut nécessiter la désignation d'un référent, comme les élèves administrateurs l'ont été au cours de leur mission, qui est chargé de l'animation méthodologique et du travail pour impliquer élus et agents.

Les auteurs du projet



Emmanuel AUBER



Maëlle DANIAUD



Siham EL BOUKILI



Nathalie GROCH

COMMUNAUTE URBAINE
DE DUNKERQUE



**LE PÔLE MÉTROPOLITAIN
DE LA CÔTE D'OPALE :
POUR UNE COOPÉRATION
RENOUVELÉE SUR
LE TERRITOIRE**

Le responsable du projet

➔ Patrick CHEVRE

Directeur général des services

1 COMMANDE

La mission confiée par Monsieur Michel Delebarre, Président du Pôle Métropolitain de la Côte d'Opale (PMCO), visait à contribuer à l'alimentation de ses réflexions sur la gouvernance et les actions d'envergure métropolitaine que pourrait porter cette nouvelle structure. Créé en juin 2012, le PMCO succède au Syndicat Mixte de la Côte d'Opale (SMCO), mis en place en 1995.

De forme atypique, le PMCO est un syndicat mixte ouvert, rassemblant quinze EPCI, les Départements du Nord et du Pas-de-Calais, et la Région Nord-Pas-de-Calais. La création de ce pôle métropolitain intervient dans un contexte en pleine mutation et invite à repenser les termes de la coopération interterritoriale. En effet, la Côte d'Opale est amenée à jouer un rôle stratégique parmi les quatre sous-ensembles qui se dessinent au niveau régional (la Métropole Lilloise, le Bassin Minier/l'Artois, Valenciennes/Hainaut-Cambrésis, la Côte d'Opale). De plus, le pôle métropolitain semble être l'outil adéquat face à l'exacerbation des concurrences territoriales, dans un contexte financier contraint. Enfin, la nouvelle vague de décentralisation invite à se positionner face aux futures reconfigurations locales.

Les enjeux pour le PMCO sont de deux ordres. Il s'agit tout d'abord de redynamiser la coopération entre les membres, en réaffirmant

leur adhésion au projet métropolitain afin de promouvoir un développement équilibré et solidaire des territoires du littoral. Il s'agit, également de former un ensemble visible et attractif permettant de peser dans le dialogue stratégique aux niveaux régional, national et européen.

La spécificité de cette étude réside dans son caractère politico-administratif. L'analyse a porté sur le positionnement du PMCO dans son environnement et sur le rôle qu'il pourrait être amené à y jouer à brève échéance.

2 RÉALISATION

La démarche ne consistait pas à élaborer un énième diagnostic du territoire, mais à intégrer les nombreuses productions existantes en la matière et à les mettre en perspective grâce à un large panel d'entretiens.

La méthode de travail de l'équipe projet s'est organisée en 3 phases :

➔ Genèse de l'étude : la compréhension des enjeux du territoire

En premier lieu, il s'agissait d'identifier les caractéristiques du futur Pôle Métropolitain, en partant de l'historique de la coopération sur la Côte d'Opale et en s'appuyant sur les fonds documentaires et les diagnostics existants. L'organisation de réunions avec des personnes ressources de la Communauté Urbaine de Dunkerque et du SMCO a permis d'effectuer une première ébauche de la cartographie des acteurs et de se forger une culture commune du contexte local.

➔ Conception de l'étude : les entretiens de terrain

Dans un deuxième temps, une série d'entretiens a été réalisée, auprès des élus du territoire, des Départements du Nord et du Pas-de-Calais et de la Région Nord-Pas-de-Calais. Les partenaires du Pôle Métropolitain ont également été rencontrés. La cinquantaine d'entretiens effectués a été

l'occasion de recueillir le sentiment des acteurs sur la démarche métropolitaine et de repérer les thèmes susceptibles de les fédérer à l'avenir. Parallèlement, un travail de parangonnage a été réalisé auprès d'autres pôles métropolitains. Des experts d'envergure nationale (DATAR, DGCL, ACUF, universitaires) ont également été consultés afin de mieux mettre en perspective l'ambition du pôle métropolitain au sens de l'article 20 de la Loi du 16 décembre 2010, ainsi que les conditions de son insertion sur le territoire de la Côte d'Opale.

➔ Réalisation de l'étude : l'élaboration de scénarios d'évolution de la structure

Différentes pistes d'évolution ont été envisagées dans le rapport remis à son Président, qui ouvrent deux chantiers. Celui de la gouvernance, d'une part, vise à tenir compte de l'équilibre des territoires en s'appuyant sur une méthode à géométrie variable, alliant souplesse et efficacité. D'autre part, les actions d'envergure métropolitaine que le Pôle pourrait porter ont été identifiées et précisées.

Plusieurs livrables ont été rendus au Président du Pôle. Tout d'abord, un rapport incluant les constats et préconisations. Y ont été adjointes une note complémentaire sur le positionnement des acteurs et une synthèse à destination des élus.

3 IMPACTS

Le pôle métropolitain, un outil qui génère au service du territoire

Le Pôle Métropolitain de la Côte d'Opale, syndicat mixte ouvert, n'appartient pas à la catégorie des pôles métropolitains au sens de la loi RCT du 16 décembre 2010, même si le SMCO, devenu PMCO, a toujours respecté l'esprit de cette loi.

En effet, les pôles métropolitains sont des structures légères et adaptables, incitant au dialogue, à la coordination, mais aussi à

la mise en œuvre d'actions communes. Tous les pôles ont pour dénominateur commun la volonté de s'associer sur un territoire « qui fait sens ». La structuration en pôle métropolitain répond donc à une logique de gestion différenciée des territoires, adaptée aux caractéristiques et aux ambitions des acteurs concernés. En témoignent la pluralité des pôles créés.

L'engouement pour la formule du pôle métropolitain semble également tenir à un « effet label », qui répond au souci d'exister dans l'espace régional et/ou national, voire européen. Le concept même de pôle est vecteur de visibilité. Il s'inscrit de fait, par sa modernité, dans une stratégie de marketing territorial. Un socle de principes valables pour l'ensemble des pôles peut être dégagé : subsidiarité, équité et efficacité.

Le pôle métropolitain peut revêtir trois fonctions, dont le PMCO offre une illustration :

- ➔ Il est une **instance de dialogue stratégique** entre élus, pour porter un développement équilibré et solidaire de ses composantes territoriales, et pour rendre visible l'ensemble vis-à-vis des niveaux supérieurs de responsabilité politique.
- ➔ Le pôle est également un **catalyseur de projets** par l'appui à l'ingénierie qu'il est en mesure d'apporter aux intercommunalités membres. La démarche métropolitaine favorise ainsi une montée en compétence des acteurs du territoire.
- ➔ Enfin, il peut être un **assistant opérationnel**, soutenant la mise en place d'opérations d'envergure métropolitaine.

Le management interterritorial, un défi pour la gouvernance

L'interterritorialité est au cœur de la construction du pôle métropolitain. Il s'agit de dépasser les intérêts de chaque composante pour réfléchir à une mise en relation des acteurs concernés, productrice de valeur ajoutée au profit de ce « territoire des territoires ». Le pôle métropolitain est une instance de nature fédérative, non comparable à une collectivité à part entière.

Il importe donc de porter une attention particulière à l'adhésion des membres, c'est-à-dire à l'intérêt qu'ils peuvent tirer de leur participation en tant qu'élus et en tant que territoire. La composition des différentes instances et leur articulation doivent tenir compte de la géopolitique du territoire.

Par ailleurs, la place donnée aux experts (agences d'urbanisme, agences de développement économique, chambres consulaires, etc.) doit être précisée. Ainsi l'historique de la coopération a-t-il doté la Côte d'Opale de réseaux d'experts très structurés, l'enjeu étant désormais d'offrir le niveau de portage politique adéquat à l'échelle métropolitaine.

Le pôle métropolitain interroge également la place des partenaires historiques, à l'image de la chambre de commerce et d'industrie, de l'université, des organisations syndicales et membres de la société civile. La création d'un Conseil de Développement Durable permet d'alimenter la réflexion sur le projet de territoire.

Enfin, il s'agit de penser le positionnement du Pôle vis-à-vis des échelons supra. La qualité du dialogue avec les Départements et la Région permet de préciser le rôle de chacun, et d'éviter les effets de concurrence entre structures. De même, la position géographique particulière du PMCO, aux confluent de la Flandre Occidentale Belge et du Kent, invite à envisager le renforcement de la coopération transfrontalière.

Au total, le pôle métropolitain a l'ambition d'être un ensemble structuré en interne, visible à l'extérieur, reconnu comme un acteur clé des négociations et des actions menées sur son territoire.

Les leviers de la coopération

Le pôle métropolitain a été pensé comme une structure légère de portage de projets d'intérêt métropolitain. Dès lors, l'action du pôle repose sur [quelques thématiques capables de fédérer les parties prenantes](#).

L'adoption d'une [feuille de route annuelle](#) déclinée en actions concrètes évaluables permet aux membres de réaffirmer leur

adhésion au projet de territoire. Cela donne corps à l'intérêt métropolitain et revivifie la coopération.

En parallèle, l'animation de la structure est primordiale pour maintenir la mobilisation des élus et structurer un projet métropolitain en mesure de justifier ce niveau de coopération. Ainsi en est-il de la communication autour du travail des commissions thématiques, qui permet également de rendre le pôle visible à l'extérieur de ses frontières. La constitution de réseaux d'agents administratifs et techniques dans les services des intercommunalités membres garantit la diffusion d'une culture de travail commune. Enfin, les réseaux d'experts et instances consultatives, telles que les conseils de développement des intercommunalités et les Pays, peuvent alimenter la réflexion sur le projet métropolitain.

4

TRANSFERT

Cette étude a pour spécificité de se situer à la frontière entre l'analyse politique et la production administrative. Elle s'est fondée sur les attentes et le positionnement des acteurs, afin d'apporter une réponse « sur-mesure » aux défis de la démarche métropolitaine.

Analyser l'environnement dans lequel évoluera le Pôle Métropolitain de la Côte d'Opale

Le lancement de cette structure d'essence fédérative avec représentation au 3^{ème} niveau, qui n'a pas les caractéristiques d'une collectivité ou d'une intercommunalité, impose de tenir compte de l'historique des relations politiques sur le territoire. Si la Côte d'Opale est caractérisée par une culture du dialogue depuis la création du premier syndicat mixte, l'enjeu est aujourd'hui de créer les conditions d'une réaffirmation de l'adhésion des élus à la démarche. Si la dynamique métropolitaine semble ancrée sur le territoire, ce dernier se caractérise par de nombreuses lignes de fracture.

Le pôle doit permettre de traiter, tant dans sa gouvernance que dans les thématiques qu'il aborde, les relations entre le littoral et son hinterland, entre espaces urbains, périurbains et ruraux, entre grandes et petites intercommunalités.

Par ailleurs, **ce pôle atypique**, puisqu'il a pour membres deux départements et la région, s'inscrit dans un mouvement de structuration de quatre sous-ensembles régionaux. Le dialogue qu'il entretient avec ces niveaux supérieurs de collectivités recoupe deux modes : celui d'un dialogue visant à organiser l'aménagement du territoire, et celui d'une action de lobbying pour peser dans le concert régional.

Enfin, le Pôle Métropolitain de la Côte d'Opale se situe au carrefour du Nord français, de la Flandre Occidentale Belge et du Kent britannique. Cette **dimension transfrontalière** impose de penser son articulation avec un Groupement Européen de Coopération Territoriale dont le périmètre ne coïncide pas avec ses frontières, tout en mettant en perspective ses actions avec les priorités et programmes européens.

Tenir compte de l'équilibre des territoires dans la gouvernance

La **cartographie des acteurs** permet d'identifier les éléments à prendre en compte afin d'assurer un équilibre politique, géographique et démographique dans la représentation des différents membres du pôle métropolitain. Cette cartographie a été élaborée à la suite des entretiens, qui ont permis d'identifier les élus moteurs pour le pôle et ceux au positionnement plus attentiste, voire sceptique, et de mieux cerner les attentes de chacun vis-à-vis de la coopération métropolitaine.

Dès lors, divers mécanismes de gouvernance sont envisageables :

- ➔ Identifier les équilibres à préserver (politique, urbain/rural, petites intercommunalités/grands pôles urbains, etc.).
- ➔ Penser les présidences de commissions afin que chacun des ensembles infra territoriaux soit représenté.

- ➔ S'appuyer sur les élus moteurs dans le fonctionnement de la Conférence des Présidents, pour la présidence de commissions, ou par des sollicitations régulières sur des projets menés par le pôle...
- ➔ Organiser des temps de rendez-vous semestriels réunissant l'ensemble des acteurs du pôle métropolitain.
- ➔ Mettre en réseau les services en mode projet et réunir régulièrement les DGS des différentes intercommunalités.

Associer les partenaires tout en leur donnant une juste place

L'association des forces vives du territoire à la dynamique métropolitaine permet au pôle de garder un lien avec la société civile, avec la création d'un Conseil de Développement Durable (CDD). Le CDD n'a pas pour vocation de constituer un contre-pouvoir, ni d'être une instance de codécision dans une logique de démocratie participative. Il permet de donner une voix à la société civile dans sa diversité et de faire dialoguer une multiplicité d'acteurs. Il est également un relais de communication sur les actions du pôle. Cela suppose donc de bien penser la composition du CDD afin de créer les conditions d'un dialogue équilibré entre les parties.

Plusieurs points de vigilance sont à observer :

- ➔ Le CDD ne peut être envisagé comme une instance calquée sur le modèle de l'institution dont il dépend (risques : structure peu dynamique, fort taux d'absentéisme).
- ➔ Un équilibre doit être trouvé entre les partenaires, dont l'influence peut être variable, notamment en fonction de leur capacité à accéder aux élus et de leur ingénierie.
- ➔ La composition, les modalités d'action et l'organisation du CDD devraient être clarifiées par un règlement intérieur, élaboré dans la concertation.
- ➔ Le CDD doit s'articuler avec les conseils de développement des EPCI et le CESER.

Différents « scénarios-types » peuvent être envisagés :

- ➔ Un CDD composé de quatre collèges distincts, avec des groupes de travail thématiques.
- ➔ Une intégration du partenariat au fil de l'eau, souple et adaptable, sans structurer de CDD en tant que tel. Les partenaires historiques participeraient systématiquement aux commissions les concernant, à côté de comités consultatifs créés sur certains sujets.
- ➔ Un CDD décliné en deux sous-ensembles : d'un côté une conférence métropolitaine associant des membres désignés des conseils de développement du territoire, de l'autre une conférence économique réunissant le partenariat économique local.

Élaborer une méthodologie souple et pragmatique

Cette méthode souple et pragmatique s'inspirerait de la [méthode des petits pas](#) qui a guidé la construction européenne, en créant une solidarité de fait entre les composantes du territoire, avec un « effet cliquet » garant de la pérennité de la structure.

On distingue [plusieurs modes d'intervention](#) en fonction de la thématique abordée. Le pôle peut être instance de dialogue stratégique, pourvoyeur d'expertise et d'ingénierie, voire porteur de la maîtrise d'ouvrage sur certains projets. Cette variété de modes d'intervention adapte le degré de coopération à la maturité des thèmes abordés.

Par ailleurs, la possibilité [d'avancer en format réduit](#) pourrait être offerte aux membres les plus volontaires. Après validation de l'intérêt métropolitain d'une action par tous les membres, un nombre réduit de membres s'engagerait dans la coopération avec possibilité pour les autres de se greffer progressivement à la démarche.

[Le classement de thèmes d'actions en fonction de leur caractère](#)

plus ou moins fédérateur permet de les prioriser, et de clarifier l'ambition du pôle, à court et à long termes. Les thèmes consensuels, qui permettent une progression rapide de la coopération et fondent la stratégie de communication (thèmes environnementaux, mobilités...), sont à distinguer des sujets plus sensibles, mais incontournables pour le développement du territoire (politique portuaire, coopération transfrontalière...). Ces derniers requièrent l'adoption d'une méthodologie particulière capable de créer les conditions d'un dialogue serein.

Les auteurs du projet



Peggy BOURDIN



Paul BOURIAT



Jean FREYSSELINARD



Camille LLORET-LINARES

COMMUNAUTÉ URBAINE
DU GRAND LYON



**ÉTUDE PRÉALABLE
À LA MISE EN PLACE
D'UNE PLATE-FORME
DE SERVICES
AUX COMMUNES-MEMBRES
DU GRAND LYON**

Les responsables du projet

→ Irène ANGLARET

Directrice du projet « rapprochement communes - Grand Lyon »

→ Marjorie BORDEAUX

Chef du projet plateforme de services

1 COMMANDE

Contexte du projet

Le Grand Lyon a initié en 2011 une démarche de rapprochement avec ses communes membres, pour laquelle trois objectifs principaux ont été fixés :

- améliorer l'efficacité, la facilité d'accès et la lisibilité de l'action des collectivités sur un territoire, dans un souci d'optimisation continue de l'offre de service public ;
- dégager de nouvelles marges de manœuvre financières, dans un contexte de contraintes particulièrement fortes ;
- inventer de nouvelles formes de gouvernance locale pour maintenir l'attractivité et la dynamique du territoire.

Ce vaste chantier de rapprochement contient ainsi 18 projets menés en parallèle et portant sur des champs aussi divers que les équipements sportifs, la petite enfance, l'urbanisme ou la propreté. Certains de ces projets concernent les relations de la ville de Lyon avec le Grand Lyon (mutualisation de services), d'autres la coopération entre communes ou les relations entre le Grand Lyon et l'ensemble des communes.

Dans ce cadre, l'assemblée des Maires a validé le 12 juillet 2012, des feuilles de route pour une dizaine de projets à mettre en œuvre

avant la fin du mandat. Parmi ceux-ci figurait celui portant sur l'opportunité de créer une plateforme de services aux communes.

Objectifs de la démarche

Dans le cadre de cette démarche, notre mission a permis de réaliser une étude préalable à la mise en place de cette plateforme de services. Elle a donc eu pour objectifs :

- ➔ d'identifier la réalité des besoins des communes-membres ainsi que l'offre de services déjà existante de la part des directions du Grand Lyon (acteurs internes) mais également des acteurs externes ;
- ➔ de quantifier les besoins exprimés, afin de s'attacher aux besoins les plus prioritaires ;
- ➔ d'évaluer les conditions de faisabilité (conditions financières, juridiques, en termes de ressources humaines et politiques) et la plus-value que cette offre de services pourrait générer ;
- ➔ de formuler des préconisations permettant de préparer les arbitrages sur un engagement à réaliser, en privilégiant une progressivité du déploiement (des actions pouvant être engagées de manière expérimentale avant 2014).

Principes fondateurs de la plateforme de services

Parmi les objectifs affichés du projet figurait le fait que la future plateforme ne devait s'intéresser qu'aux compétences extra-communautaires et aux fonctions ressources. Les élus avaient également exprimé le souhait que cette plateforme soit un lieu de partage de ressources et d'expertise. En outre, il importait que la plateforme ne soit pas uniquement un outil de prestations de services réalisées de manière descendante, mais qu'elle laisse la place aux relations d'entraide horizontales entre communes. Enfin, le principe de participation financière des communes a lui aussi été posé.

Pour suivre le projet de plateforme de services, un comité de suivi spécifique au projet a été institué. Des retours ont également eu

lieu auprès du comité mensuel du projet directeur (CMPD) chargé de piloter la démarche de rapprochement. Ces deux comités associaient le Directeur général des services (DGS) de la ville de Lyon et du Grand Lyon, des DGS représentant les communes du Grand Lyon et des directeurs du Grand Lyon.

2 RÉALISATION

Un travail préalable de benchmark

En premier lieu, nous avons réalisé une étude de benchmark auprès de six collectivités s'étant engagées dans une démarche de création d'une offre de service aux communes hors champs de compétences communautaire : communauté urbaine de Strasbourg, Nantes Métropole, Lille Métropole Communauté Urbaine, Rennes Métropole, communauté d'agglomération Orléans Val de Loire et Angers Loire Métropole. Cette étude nous a permis de repérer les compétences fréquemment mises en commun par d'autres EPCI mais également de faire ressortir des bonnes pratiques en termes de méthode à utiliser pour la mise en place de cette plateforme.

Une démarche d'écoute et de recueil des besoins : d'une plateforme de services à un « réseau Ressources et Territoires »

Le recueil des besoins des communes a ensuite été réalisé sur la base des neuf conférences locales des maires du Grand Lyon. Ces conférences regroupent les maires ou les DGS d'une zone géographique donnée. C'est donc au cours de séances de travail collectif, complétées à la demande par des entretiens individuels, que les besoins des communes ont été identifiés auprès des élus et essentiellement des DGS de 49 des 58 communes du Grand Lyon.

Cette première phase de recueil et d'écoute a permis de faire remonter une soixantaine de besoins. Ils ont été priorisés en fonction de leur récurrence et de leur intensité puis regroupés en huit thématiques, validées par le comité de suivi :

- ➔ expertise juridique en matière de pré-contentieux, de veille et d'aide à la réflexion sur des projets complexes,
- ➔ expertise-diagnostic en matière d'informatique et de téléphonie, et mise en place d'un data center partagé,
- ➔ assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) pour la construction de bâtiments
- ➔ expertise sur la gestion des balmes (carrières de pierre des monts lyonnais),
- ➔ développement des réseaux professionnels au sein de l'agglomération,
- ➔ mise en place de formations et développement d'une culture managériale commune,
- ➔ meilleure connaissance des données urbaines par les communes,
- ➔ expertise sur les fonds européens.

Surtout, la phase de remontée des besoins a permis d'identifier une véritable volonté de dialogue stratégique de la part des communes avec le Grand Lyon. Il nous est alors apparu que limiter le projet à la définition d'une offre de services ne répondait pas entièrement à leur demande. Prenant acte de cette expression, nous avons donc suggéré à notre comité de suivi d'élargir notre projet à une réflexion sur la gouvernance du Grand Lyon (relation aux communes, territorialisation des compétences communautaires, organisation administrative et politique). Le projet initial de mise en place d'un bouquet de services mis à disposition des communes a donc laissé la place à un projet de mise en réseau d'acteurs appelé « [réseau Ressources et Territoires](#) ».

Une étude de faisabilité

La phase d'étude de faisabilité de ce réseau a ensuite été réalisée sur la base des huit thématiques validées par notre comité de suivi. Pour chacune d'elles, une étude de faisabilité juridique, technique

et opérationnelle a été menée. Un travail d'approfondissement des besoins a permis de mieux quantifier les demandes et de préciser le nombre d'interventions nécessaires chaque année. L'étude s'est également appliquée à déterminer des fourchettes de prix de mise à disposition des services envisagés et à quantifier le plus précisément possible les coûts apparents et cachés de la mise en place de prestations, qu'elles soient réalisées de commune à commune ou entre le Grand Lyon et les communes demandeuses. Ce travail a été effectué grâce à des entretiens auprès des services du Grand Lyon pour mieux définir les marges de manœuvre existantes, les contraintes juridiques ou encore la charge de travail et le coût engendrés par chacune de nos hypothèses.

L'étude de faisabilité a finalement donné lieu la rédaction d'une fiche-action pour chacune des huit thématiques retenues. Ces fiches détaillent à chaque fois la formule juridique préconisée, les coûts identifiés ainsi qu'une suggestion de phases de déploiement de chaque thématique au sein du réseau.

La formulation de quatre scénarios, assortis de préconisations

L'étude de faisabilité nous a également amenés à préconiser trois phases de déploiement du réseau « Ressources et territoires » et quatre scénarios de mise en place.

Phase 1 « émergence » :

Cette phase a pour objectif d'apporter une réponse rapide aux besoins sans bouleverser les organigrammes du Grand Lyon ou des communes concernées. Elle permet de valoriser et de rendre lisibles les services déjà mis à disposition des communes mais également de lancer des expérimentations de réponses aux besoins exprimés.

Phase 2 « déploiement » :

Il s'agit de créer les conditions de réponse aux besoins exprimés mais également d'élargir le périmètre de services pouvant être apportés en agrégeant d'autres projets de la démarche de rapprochement (thématiques achats, dialogue fiscal et financier...)

Il s'agit enfin de renforcer le dialogue entre les communes et le Grand Lyon au travers des Conférences des maires.

Phase 3 « ambition commune(s) » :

Le « réseau Ressources et Territoires » est le fer de lance d'une démarche plus poussée de territorialisation des services et de l'engagement dans une démarche de contractualisation globale (compétences communautaires et extra-communautaires en incluant le projet de création de la Métropole Européenne).

Parmi les quatre scénarios présentés à notre comité de suivi, le scénario 4 associant la phase 1 (émergence) et la phase 3 (ambition commune) a été retenu.

3 IMPACTS

De ces travaux, nous avons pu tirer un certain nombre d'enseignements en terme de gouvernance de l'intercommunalité mais aussi plus largement en terme de relations entre collectivités locales et de coproduction de l'action publique.

Utilité des lieux de discussion et d'information infra-communautaire, au niveau politique comme au niveau technique

L'instance « Conférence locale des maires » mise en place par le Grand Lyon en 2002 nous est apparue comme un levier important. Ce système, animé par des coordinateurs territoriaux du Grand Lyon et qui fait se rencontrer des Présidents de CLM et des maires, est certes encore perfectible mais pourrait être le lieu d'une convergence réelle entre politiques communautaires et politiques communales. De même, l'extension de ce dispositif aux DGS en 2011 (conférences locales de DGS) nous est apparue comme particulièrement riche car ces conférences permettent aux DGS de se connaître et d'échanger entre pairs; le dispositif est d'ailleurs très apprécié des DGS eux-mêmes, qui y sont très

assidus. Sans doute ce niveau infra-communautaire s'avèrera-t-il d'autant plus nécessaire dans un contexte de prise de nouvelles compétences et d'extension « par le haut » (métropolisation).

Nécessité d'une démarche inclusive et solidaire qui réponde aux besoins de tous types de communes

Si les actions de mutualisation de services sont nombreuses au sein des EPCI, elles consistent le plus généralement en une fusion entre les services de la ville-centre et ceux de l'EPCI. Les démarches de type plateforme de services sont une autre manière d'engager une mutualisation, qui dépasse les relations EPCI/ville-centre et concerne l'ensemble des communes du territoire dans une logique de solidarité territoriale. De même, les moyennes et grandes communes que nous avons rencontrées ont pu parfois exprimer leur crainte que les suites données à la démarche ne concernent que des communes de petite taille ; cette crainte a été entendue, et la réussite du projet tient probablement au fait que nous nous sommes attachés à répondre aux besoins de tous les « segments de marché » de communes, en dépit du fait que les solutions à apporter aux besoins des petites étaient souvent plus tangibles (expertise juridique versus. volonté de dialogue par exemple).

Étendre le principe de la solidarité communautaire (EPCI-communes) à des champs nouveaux

Lors de nos entretiens avec des communes de petite taille, l'utilité d'une mutualisation nous est apparue incontournable, face au manque de moyens (humains notamment) disponibles dans ces communes. En l'occurrence, c'est autant dans l'apport de moyens financiers que d'expertise intellectuelle que l'intercommunalité nous a semblé trouver sa raison d'être. À cet égard, la mise à disposition du savoir-faire d'un EPCI en termes de gestion de projet ou de pratiques managériales par exemple nous a ainsi semblé tout à fait vertueuse. En somme, ce type d'expertise permet le développement d'une culture commune, qui fait souvent défaut mais qui pourrait constituer un levier important.

Exploiter les richesses de chacun, développer la logique d'un réseau horizontal

Si pour certaines petites communes l'apport d'expertise de l'EPCI (logique verticale) est tout d'abord apparu comme la seule manière de répondre à leurs besoins, il s'est avéré très vite que beaucoup de communes avaient une expertise particulière : tel DGS de commune moyenne s'est dit ainsi prêt à venir monter une DSP pour une autre commune, tel autre a proposé son expertise sur la question des carrières des agents... C'est ce qui nous a amené à privilégier une logique de travail en réseau, partant de l'idée que chacun avait quelque chose à apporter. Plus souple qu'une réponse automatique en termes de création d'un poste ad hoc, cette logique de réseau permet de valoriser les compétences communales diffuses et d'éviter que l'EPCI se positionne en simple prestataire de services.

4 TRANSFERT

S'il est possible de tirer un certain nombre d'enseignements à partir du travail que nous avons mené, il est à noter que peu d'EPCI se sont jusqu'à présent engagés dans ce type de démarche. Les EPCI qui ont engagé des démarches ont le plus souvent mis en œuvre des projets éparés autour d'un système d'information géographique ou du développement d'un extranet. Seuls la Communauté Urbaine de Strasbourg, Rennes Métropole et Lille Métropole Communauté Urbaine ont mis en place de réelles plateformes de services (bouquet de services variés à disposition de plusieurs communes). Le projet mené au Grand Lyon conserve donc un caractère novateur, et mérite d'être outillé. Parmi les méthodes et outils mis en place, trois nous semblent être des éléments de réussite clefs susceptibles d'être transposés facilement.

Des vertus du recueil collectif des besoins

Dans un premier temps, notre travail de benchmark nous a montré qu'il était nécessaire de procéder à un diagnostic détaillé de

recueil des besoins pour mieux qualifier l'offre de service possible. À cet égard, la méthode d'animation collective que nous avons choisi de mettre en place apparaît fructueuse et a constitué un élément clef de réussite : lors des réunions, une matrice était systématiquement remplie, en interaction avec les participants. Cette matrice recueillait les besoins exprimés en les recensant en cinq grandes familles (expertise fonctionnelle, expertise opérationnelle, banques de données et de matériels, groupements d'achats, ingénierie de projet.) Elle précisait également les modalités possibles de mise en œuvre et les moyens que les communes étaient prêtes à engager. Cet outil nous a permis de mieux sérier les besoins des communes et les réponses à y apporter. Cette phase collective de recueil des besoins a également été intéressante dans le sens où elle a permis l'échange entre les communes sur des problématiques les concernant collectivement. Cela a conduit à développer des logiques d'entraide et de solidarité. Au cours de l'une de ces réunions, les DGS ont par exemple convenu de recruter en commun un archiviste, chaque commune n'ayant que des besoins pour un temps partiel.

De la nécessité d'une coproduction des réponses

Sur la mise en œuvre des projets de cette plateforme de services, il nous est apparu important de mettre sur un pied d'égalité les services des communes et ceux du Grand Lyon en proposant dans la mesure du possible une co-animation de ces projets par un expert de l'EPCI et par un DGS d'une commune-membre. Il semble que la constitution de ces binômes soit l'une des conditions de réussite pour une meilleure acceptation de ce type de projet et ce, afin de renforcer les logiques de dialogue et de coopération. Cette méthodologie a donc permis de légitimer la démarche et a pu constituer en soi une réponse à court terme face à la volonté de dialogue exprimée par les communes, sans attendre la mise en place effective d'une plateforme de services.

De la nécessité de s'appuyer sur les potentialités de l'existant

Une démarche de plateforme de services implique de faire évoluer les relations et les cultures professionnelles notamment de la

part des services de l'EPCI. Nous avons donc privilégié, dans un premier temps et dans un travail itératif avec les services experts, de partir de l'organisation existante en renforçant la prise en compte de la dimension territoriale, le travail en réseau et l'appui aux services communaux. Dans le cadre de ce travail itératif, nous nous sommes par ailleurs attachés à mettre en évidence la richesse de la démarche pour les services concernés (développement de nouvelles missions, attente forte des communes...) Plutôt que de remettre drastiquement en cause l'existant, nous avons donc pu au contraire nous appuyer sur l'intérêt et le savoir-faire de nos interlocuteurs.

Le projet que nous avons mené pendant ces trois mois a donc permis de renforcer notre conviction en faveur d'un développement des coopérations entre acteurs d'un même territoire. Si l'action unilatérale peut parfois permettre une plus grande rapidité d'action pour l'acteur le plus engagé, ce n'est que par la coopération et la mise en commun de l'ensemble des ressources territoriales que les collectivités peuvent mener des projets ambitieux et de long terme.

Les auteurs du projet



Bertille BLUCHE



Lucile GOMEZ



Mélanie HUMEAU



Anthony ROUXEL

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'AVEYRON



STRUCTURATION D'UN SERVICE DE CONSEIL EN GESTION ET ÉVALUATION DE POLITIQUES PUBLIQUES

Le responsable du projet

→ **Alain PORTELLI**

Directeur général des services

1 COMMANDE

Le Conseil général de l'Aveyron (CG12) est confronté depuis plusieurs années à une contraction de ses recettes et à une augmentation de ses dépenses obligatoires. Dans ce contexte, une double nécessité s'impose : celle de rationaliser et d'optimiser les dépenses obligatoires et celle de procéder à des choix parmi les politiques volontaristes.

Pour répondre à ces impératifs, le Conseil Général de l'Aveyron a fait état d'un besoin d'outils et de méthodes visant à :

- assister le pilotage et le suivi de ses activités,
- mieux maîtriser ses coûts,
- objectiver les décisions des élus en interrogeant la pertinence des politiques publiques.

À la suite du rapport de la Chambre régionale des comptes en 2004 soulignant le besoin d'évaluation des services associés, le Conseil général de l'Aveyron s'est doté dès 2005 de structures d'évaluation et de gestion. Conscient des limites du service actuel évaluation et prospective, le Conseil général, encouragé dans cette démarche par le dernier rapport de la Chambre régionale des comptes remis en novembre 2012, entend dépasser le stade embryonnaire pour structurer le conseil en gestion et l'évaluation des politiques

publiques avec une approche globale et transversale.

Le projet collectif proposé par le CG12 s'inscrit dans cette réflexion qui vise à mettre en place au service de la collectivité un conseil en gestion plus structuré et à permettre des évaluations de politiques publiques plus systématiques. À cette fin, la mission confiée au groupe des quatre élèves administrateurs territoriaux a comporté trois volets :

- ➔ la proposition d'un scénario d'évolution du service évaluation et prospective afin d'en faire un véritable service ressource de conseil en gestion et évaluation,
- ➔ la structuration de nouveaux outils de pilotage sous forme de tableaux de bords d'information et d'alerte à destination de la direction générale,
- ➔ la modélisation et l'expérimentation de méthodologies d'évaluation des politiques publiques devant servir à éclairer les élus dans leurs arbitrages budgétaires.

2 RÉALISATION

Les impératifs à respecter

La conduite de la mission a du tenir compte de trois impératifs principaux :

- ➔ S'appuyer sur l'existant afin de faire des propositions adaptées à la situation et au contexte,
- ➔ Partir du projet politique édité sous la forme du contrat d'avenir pour les Aveyronnais voté en septembre 2011 pour la période 2011-2014,
- ➔ Mettre en adéquation les ambitions avec les contraintes budgétaires actuelles.

Les acteurs impliqués

La mission s'est inscrite dans le cadre d'une réflexion menée au niveau de la direction générale de la collectivité. Dès lors, le niveau

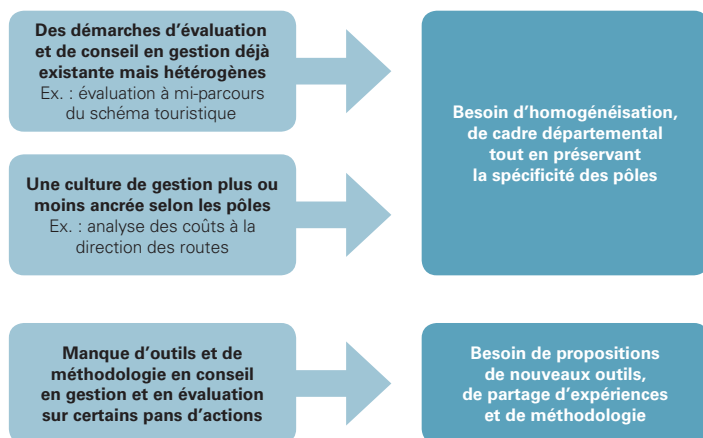
d'acteurs impliqué dans la conduite des travaux du groupe d'élèves administrateurs a été principalement celui des directeurs généraux adjoints et de façon plus ponctuelle, de certains directeurs et chefs de services.

La méthodologie et contenu des travaux : les grandes étapes

De façon à satisfaire les besoins du Conseil Général tout en respectant les impératifs ainsi que les contraintes d'ordre calendaires, la conduite de la mission s'est structurée en plusieurs étapes :

➔ La conduite d'un état des lieux de la collectivité en matière de suivi de gestion, de contrôle et d'évaluation :

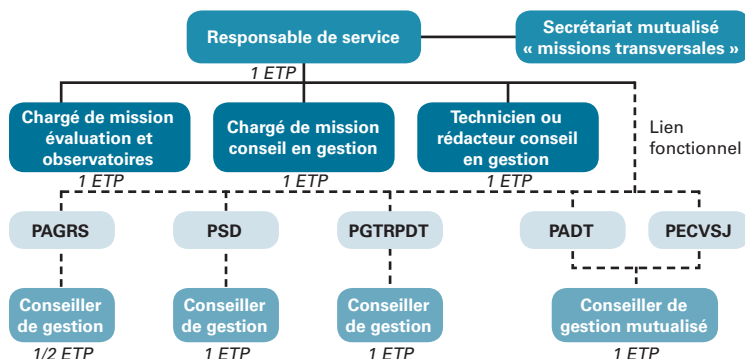
Durant cette phase de travail, les directeurs généraux adjoints ont été rencontrés à plusieurs reprises. Les directions opérationnelles ont également été sollicitées dans le recensement des outils de pilotage, des indicateurs et des démarches évaluatives existants au sein de la collectivité. De cet état des lieux est ressortie la nécessité de valoriser les pratiques existantes, de les homogénéiser et de les renforcer.



Le service évaluation et prospective actuellement en place et rattaché au DGS est apparu comme une première démarche en matière de suivi de gestion. Mais le rôle de ce service consiste davantage à recueillir des données brutes des services et à les synthétiser plutôt qu'en une analyse et une évaluation des politiques du Département.

- ➔ **Le parangonnage auprès de départements de référence :**
Les retours d'expérience d'autres collectivités ont permis de révéler les facteurs clés de succès ainsi que les points d'attention à la mise en place d'un contrôle de gestion. Ces points de référence ont servi d'appui pour la proposition de scénarios et d'outils adaptés.
- ➔ **L'élaboration d'un scénario d'évolution possible tenant compte des observations**
Il a été proposé de faire évoluer le service évaluation et prospective en service conseil en gestion et évaluation (SCGE). Ce service serait rattaché directement au DGS afin d'asseoir sa légitimité, et aurait vocation de service ressource pour l'ensemble des services. Les missions possibles du futur service ainsi que leur montée en puissance progressive ont été calibrées aux besoins spécifiques du CG12. Enfin, l'organigramme suggéré pour ce futur service vise à prendre en considération deux impératifs principaux :
 - ➔ La contrainte de moyens : il est proposé une structuration de service autour de 7,5 ETP tous en redéploiement interne, et ainsi à effectifs constants,
 - ➔ La prise en compte des spécificités des pôles et des éventuelles démarches de conseil en gestion existantes : il est préconisé que le SCGE (4 ETP) s'appuie sur un réseau de conseillers de gestion (3,5 ETP) directement positionnés au sein des pôles.

→ Proposition d'organisation des fonctions conseil en gestion et évaluation



Ce travail a été synthétisé à travers une proposition de feuille de route du SCGE, véritable guide d'accompagnement au changement pour la direction générale, incluant les fiches de postes détaillées et un recensement de formations adaptées.

→ La construction d'outils et la proposition de méthodes destinées à être appropriés par le futur service conseil en gestion et évaluation

Le directeur général des services était en demande de structuration d'outils de pilotage à sa destination. Les suggestions d'évolution du service se sont donc accompagnées d'une proposition de tableau de bord d'information et d'alerte à remontée trimestrielle au niveau DGS. Cet outil a vocation à servir de base et d'exemple à la construction d'autres tableaux de bord de pilotage au niveau des DGA et des directeurs. Pour le construire, des propositions d'indicateurs stratégiques à destination du DGS ont été faites par les DGA, selon 4 dimensions : contexte, moyens, résultats, suivis de grands projets. Le DGS a été invité à retenir les indicateurs qu'il souhaite voir apparaître dans son tableau de bord. Puis, la fréquence de remontée systématique et régulière a été définie : elle sera trimestrielle. Sur la base de ces orientations, le groupe d'élèves administrateurs a proposé une architecture et un fonctionnement du tableau de bord de direction générale.

Le CG12 était également en demande de méthodologies d'évaluation. Un outil destiné au futur SCGE et aux services du Conseil général a donc été réalisé en la matière. Il s'agit d'un « référentiel évaluation » détaillant les étapes et les méthodes relatives à la conduite d'une évaluation transposable à l'ensemble des services. Il a été construit à partir de documentations et de retours d'expériences.

➔ **La préparation du portage de la suite des travaux réalisés**

Les travaux réalisés dans le cadre du projet collectif devront être appropriés par la direction générale des services et portés à l'issue des huit semaines de mission des élèves administrateurs. À cette fin, un guide de conduite du changement a été proposé sur les différents volets de la mission.

Ce portage a également été préparé par des présentations pédagogiques auprès de l'équipe de direction générale tout au long de la mission et en particulier au cours des comités de pilotage. À travers ce dialogue continu, l'équipe de direction générale s'est progressivement approprié la démarche. Les conditions semblent donc réunies pour un portage effectif par l'équipe de direction générale. Cette analyse est renforcée par le fait que les élus, parties prenantes à ce projet, ont reçu avec un grand intérêt les perspectives d'expertise et d'appui que présente la restructuration du service.

En outre, les méthodologies d'évaluation ont également été expérimentées sur deux politiques publiques :

- ➔ Les parcours d'insertion sociale des bénéficiaires du RSA,
- ➔ Les archives départementales.

Ainsi, la conduite de l'évaluation de ces deux politiques a été préparée par le biais de diagnostics préparatoires et de propositions de cahiers des charges. Ces documents pourront être exploités par le SCGE à sa mise en place afin de conduire ces évaluations.

3 IMPACTS

Le contexte actuel impose la nécessité d'un regard, voire d'un contrôle, accru sur la conduite des activités

Bon nombre de collectivités, tous échelons confondus, se sont aujourd'hui dotées de structures plus ou moins poussées de contrôle de gestion et d'évaluation. La volonté du Conseil général de l'Aveyron d'approfondir les siennes découle d'une véritable nécessité. Le parangonnage effectué a révélé que le contrôle de gestion au sein des collectivités a connu une montée en puissance significative à partir de 2008. Il n'apparaît donc pas étranger à la crise économique et aux tensions budgétaires qui en ont découlées. L'action publique ne semble plus pouvoir faire l'économie d'une interrogation plus approfondie sur ses modes de fonctionnement, ses objectifs et son étendue.

Néanmoins, ce qu'on appelle suivi ou contrôle de gestion peut recouvrir des réalités diverses selon les besoins de chaque collectivité. Il peut s'agir d'un simple suivi des activités et de l'environnement, comme d'un pilotage par objectifs annuels fixés à chaque direction. Il convient de calibrer la structure et les démarches de contrôle/suivi de gestion aux mesures et aux analyses dont la collectivité souhaite se doter.

Un accompagnement au changement nécessaire pour le déploiement du contrôle de gestion

La mise en place d'un service conseil en gestion et évaluation au Conseil général de l'Aveyron a montré la nécessité d'une pédagogie accrue en la matière afin de favoriser l'acceptation de ce futur service. Les notions de contrôle et même de suivi de gestion sont des points sensibles au sein des services. Or il apparaît primordial que le service de contrôle/conseil de gestion soit véritablement identifié comme un service ressource pour la collectivité. Son action est fortement conditionnée à sa légitimité et à son acceptation auprès des services. Le parangonnage auprès

de collectivités de référence a montré que cette posture était très difficile à acquérir pour ce service. Il s'agit de trouver un équilibre entre le positionnement objectif et impartial du service de contrôle/conseil en gestion et la nécessaire écoute des attentes et des préoccupations des directions opérationnelles par celui-ci.

Dès lors, dans la mise en place d'un tel service, le choix des termes pour le désigner prend une importance particulière puisqu'ils véhiculent son image auprès des acteurs de la collectivité. Le Conseil général de l'Aveyron, pour ces raisons, a fait le choix de nommer son service compétent en la matière « service conseil en gestion et évaluation » et non « service de contrôle de gestion et d'évaluation ».

Les contraintes en termes de moyens humains et financiers ne doivent pas faire renoncer à toute démarche ambitieuse de changement

La mission de préfiguration d'un service de conseil en gestion s'est déroulée dans un contexte relativement tendu pour le Conseil général de l'Aveyron : budget 2013 en baisse et annonce d'un plan de réorganisation des services 2013-2015 basé sur des réductions d'effectifs. Néanmoins, malgré ces contraintes importantes en termes de moyens, la conduite de la mission a montré qu'il était possible et pertinent d'engager des démarches de changement et de structurer un nouveau service aux objectifs ambitieux, même à moyens constants.

En cette période, les membres de la direction générale ont fait preuve d'une motivation et d'un intérêt importants à l'égard de cette démarche, complémentaire et adaptée dans le contexte actuel. Ils y ont également vu une opportunité intéressante de redéploiements internes vers des missions nouvelles et susceptibles d'intéresser certains cadres dont la voilure des missions a été réduite suite aux baisses de crédit accordés à certaines politiques facultatives du Conseil général.

Dès lors, les volontés de changement et de renouveau au sein d'une collectivité semblent être encore plus présentes en ces périodes de contraintes.

4

TRANSFERT

Des méthodes et des retours d'expérience exploitables à d'autres niveaux de collectivités

La nécessaire interrogation sur les missions et les activités de la collectivité découlant du contexte budgétaire actuel a engagé au Conseil général de l'Aveyron une réflexion dans laquelle d'autres collectivités peuvent se trouver plongées. Les retours d'expérience qui font suite au projet collectif pourront être mobilisés.

Les méthodes utilisées dans la structuration d'un service conseil en gestion et évaluation peuvent être redéployées dans les collectivités ayant des ambitions similaires. Le groupe d'élèves administrateurs souligne l'intérêt de déterminer une feuille de route pour la structuration d'un service de conseil en gestion. Cette méthode permet de contenir les risques d'échec de ces missions souvent développées de manière empirique.

Enfin, les méthodologies proposées en matière d'évaluation des politiques publiques, notamment la réalisation d'un référentiel d'évaluation ont vocation à servir de guide et de cadre à toutes les évaluations que le Conseil Général de l'Aveyron entendra mener. Dès lors, cette méthodologie peut alimenter la réflexion d'autres collectivités sur l'évaluation.

Des outils et des choix stratégiques à adapter nécessairement aux besoins propres de la collectivité

Le service et les outils dimensionnés par le groupe d'élèves administrateurs ont été calibrés aux besoins du Conseil général de l'Aveyron. Ils tiennent compte d'axes stratégiques et d'objectifs prioritaires choisis par ce dernier et diffèrent logiquement de ceux d'autres collectivités. Le parangonnage a soulevé le fait que chaque service de conseil en gestion est adapté aux spécificités de sa collectivité.

Dès lors, les indicateurs recensés pour le tableau correspondent aux attentes propres du directeur général des services. La construction de ces tableaux nécessite cette phase importante d'état des lieux auprès de la collectivité afin d'aboutir à une proposition pertinente au plus près de ses besoins.

La dimension souhaitée pour les évaluations dépend de la culture développée par une collectivité sur ce champ. La rédaction d'un cahier des charges propre à chaque évaluation permet de définir un périmètre et une méthode adaptée, et de prévenir les craintes que peuvent susciter ces démarches. L'expérimentation est également propice à la diffusion de la culture de l'évaluation, en faisant la preuve de son intérêt par l'exemple.

Les auteurs du projet



Thierry COLLETTE



Sandra DAHER



François RAMBAUD



Julien WEYER



**RÉSEAU DE TRANSPORT
INTERURBAIN
« LIGNES 18 » :
MISE EN ŒUVRE
DU SCHÉMA 2014**

Le responsable du projet

→ César GONZALEZ

Directeur de l'aménagement du territoire et du développement durable

1 COMMANDE

Une redéfinition rendue nécessaire par la connaissance imparfaite de la demande et des coûts

Le Cher est un département rural de 310 000 habitants, dont le tiers réside dans l'agglomération de Bourges. Le transport interurbain y est un enjeu fort d'aménagement du territoire. En 2007, le réseau a été renouvelé et baptisé Lignes 18 avec pour objectif de permettre à chaque habitant de rejoindre Bourges au moins une fois par jour. Il se compose de 17 lignes régulières, auxquelles s'ajoutent des services à la demande (rabattements et navettes de marché).

Depuis sa mise en œuvre, Lignes 18 a enregistré une augmentation de sa fréquentation, même si celle-ci reste modeste. Il compte 110 000 voyages annuels pour un coût total annuel de 3,5 millions d'euros et un coût moyen par voyage de 26 euros. Le Conseil général n'anticipe pas une augmentation future significative de la fréquentation, dans un département où la voiture est le mode de transport le plus utilisé dans les déplacements domicile/travail.

Lignes 18 est géré en marché public. Le Conseil général n'est que partiellement satisfait de ce mode de gestion :

- ➔ Il connaît peu la fréquentation réelle en l'absence de système de comptage et de billettique ;
- ➔ Il estime que la situation qui est restée faiblement concurrentielle dans le département ne lui permettrait pas de bénéficier de prix favorables lors du prochain renouvellement (présence de deux grands groupes et quasi-disparition des opérateurs locaux).

Dans ce contexte, le Conseil général a souhaité définir une nouvelle offre de transport interurbain qui réponde aux besoins des usagers tout en prenant en compte ses contraintes financières. Il a élaboré trois scénarios :

- ➔ Scénario 1 « économique » : suppression de lignes régulières et diminution forte du coût ;
- ➔ Scénario 2 « fil de l'eau optimisé » : suppression des lignes régulières les moins fréquentées et renforcement du service à coût constant ;
- ➔ Scénario 3 « maillage du territoire » : suppression de lignes régulières et augmentation des services à la demande vers les pôles de centralité pour un coût légèrement supérieur.

Une préparation de mise en œuvre axée sur le mode de gestion, l'évaluation et l'expérimentation

Sur cette base, nous avons travaillé sur :

- ➔ une ou plusieurs combinaisons d'un regroupement de services (lignes régulières, rabattements, navettes de marché), d'un allotissement géographique (lot unique ou allotissement géographique de 2 à n lots) et d'un mode de gestion (marché public, DSP, gestion directe), adaptées aux préoccupations du Conseil général ;
- ➔ une stratégie et un dispositif d'évaluation du nouveau réseau afin de permettre au Conseil général de mieux le connaître et maîtriser ;
- ➔ des modalités d'introduction de l'expérimentation dans les nouveaux contrats afin de pallier le manque de connaissance de la demande par le Conseil général.

2 RÉALISATION

Une méthodologie en quatre étapes

Une phase d'**appropriation** a été nécessaire afin de bien cerner les enjeux et la technicité du domaine des transports.

Une phase de **parangonnage** (ou benchmarking) a permis de recenser la diversité des choix faits par les Conseils généraux voisins du Cher en termes de modes de gestion et leurs avantages et inconvénients dans ces contextes spécifiques.

Il en ressort que la DSP est le mode de gestion le plus fréquent dans le transport interurbain. On observe en revanche des politiques différentes en matière d'allotissement : la DSP unique (Loir-et-Cher ou Loiret), plusieurs lots de lignes régulières en DSP (choix majoritaire parmi les Conseils généraux interrogés), et quelques cas de DSP morcelées par ligne.

Les cas de marchés publics sont moins fréquents mais confirment cependant la pertinence de ce mode de gestion pour des réseaux offrant des perspectives commerciales faibles ou là où les acteurs indépendants sont encore présents.

Enfin, les cas remarquables de mise en place d'une gestion directe ont été étudiés en détail. Les gestions directes sont souvent envisagées mais restent rares, avec des configurations variables : la reprise d'une seule ligne régulière (Saône-et-Loire), ou au contraire d'une part majoritaire des lignes exploitées (Pyrénées Orientales, Tarn), et des situations intermédiaires (Ille-et-Vilaine).

Une phase de **sélection** a permis, après avoir recensé l'ensemble des combinaisons théoriques possibles, de proposer au Conseil général une liste restreinte de combinaisons.

Une première sélection s'est faite sur la base de la rationalité économique (réutilisation des véhicules) et des contraintes juridiques.

La seconde sélection a été opérée via une grille de notation de sept critères pondérés, retraçant les grands objectifs poursuivis par le Conseil général :

- ➔ Le dialogue avec les opérateurs permettant d'optimiser l'offre ;
- ➔ Les coûts initiaux de mise en place (investissement, changement de pratiques) ;
- ➔ Les coûts de fonctionnement internes (suivi du réseau) ;
- ➔ Les coûts de fonctionnement externes ;
- ➔ La maîtrise de l'exploitation et de la qualité de service ;
- ➔ La capacité à modifier l'offre en cours de contrat ;
- ➔ La capacité des transporteurs locaux à présenter une offre.

Ce processus a conduit à préférer quatre combinaisons du scénario 3 « maillage du territoire », pour lesquelles les services à la demande sont groupés dans un même marché public (avec un allotissement géographique), et les lignes régulières opérées, selon les cas, en :

- ➔ DSP unique ;
- ➔ 75 % en DSP et 25 % en gestion directe ;
- ➔ 40 % en DSP et 60 % en gestion directe ;
- ➔ 40 % en marché public et 60 % en gestion directe.

La faisabilité de la création d'une gestion directe

Trois formes de gestion directe ont été envisagées : la régie à simple autonomie financière, l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), et la société publique locale (SPL). Ces trois formes présentent des caractéristiques distinctes qui varient également en fonction du contenu du contrat passé avec le Conseil général.

Le choix entre l'une de ces trois formes peut se faire sur quatre critères :

- ➔ le processus politique et administratif de création ;
- ➔ la capacité de contrôle de la structure par le Conseil général, en lien avec la répartition du capital ;
- ➔ la réactivité de la prise de décision ;
- ➔ le montage opérationnel : financement des acquisitions, existence de dépôts, maintenance des véhicules, compétences métier à acquérir, fiscalité.

L'approfondissement des quatre combinaisons prioritaires sous forme de feuilles de route

Les feuilles de route mettent en avant les contraintes de calendrier des différentes combinaisons, avec, le cas échéant, la simultanéité de différentes procédures administratives en parallèle de la mise en place d'une structure de gestion directe.

Si les délais de procédure administrative sont compatibles avec le calendrier du Conseil général, le travail préparatoire de mise en place opérationnelle d'une structure de gestion directe (reprise de personnel principalement, mais aussi acquisition des véhicules et d'un dépôt) devrait alors être mené dans l'urgence, entraînant des risques importants pour le Conseil général. Cette urgence risque alors de remettre en cause l'effet de surprise initialement recherché.

Pour ces raisons, la recommandation finale a donc été de préférer la DSP unique.

Des recommandations pour l'évaluation et l'expérimentation

L'évaluation du futur réseau peut se décliner en trois volets : conformité du service, efficacité de l'exploitation, fréquentation et satisfaction des usagers.

Dans les trois cas, plusieurs conditions de succès semblent nécessaires pour une évaluation fructueuse, notamment la définition précise du périmètre d'intervention des parties, l'équilibre de la relation contractuelle et un arbitrage clair entre niveau d'exigence et coût de l'évaluation.

Nous avons proposé des modalités contractuelles basées sur le cadre imposé par la DSP, quel que soit le mode de gestion retenu : probablement appelé à devenir un standard en la matière, celui-ci est non seulement complet mais facilite en outre les comparaisons avec les réseaux qui l'utilisent aussi.

Le Conseil général disposant déjà de documents de suivi mensuels détaillés, nous avons proposé des tableaux de bord complémentaires plus ou moins synthétiques, sur trois périodes différentes (annuels, trimestriels, mensuels). Ces tableaux offrent une vue rapide de la vie du réseau sous forme d'évolutions entre périodes.

La possibilité de mener des **expérimentations** correspond au souhait du Conseil Général de faire évoluer les dessertes de son réseau, en cours de contrat, et à des conditions économiques anticipables.

En DSP, nous avons recommandé une définition contractuelle de catégories d'évolution de la desserte, en fonction de seuils de variation de la production kilométrique globale : modifications « mineures » et modifications « consistantes » ne nécessitant pas d'avenant, seules les modifications substantielles donnant lieu à la signature d'un avenant. Les impacts financiers de ces variations sont prévus dans le contrat, à moyens constants et non constants, distinguant les coûts variables et les coûts fixes.

En marchés publics, nous avons recommandé la mise en œuvre de marchés à bons de commande prévoyant, via un bordereau de prix intégré au contrat détaillant les coûts variables et les coûts fixes, de n'activer que certains coûts suivant la modification de desserte envisagée.

3 IMPACTS

Tirer parti des échéances pour améliorer la gestion

Tout renouvellement de contrat est l'occasion de réfléchir à la définition de l'offre, à la qualité du service rendu et aux moyens de l'améliorer. Ces questions se posent avec acuité dans les départements ruraux où la politique de transport est difficile à dimensionner du fait de l'hétérogénéité des besoins des différents publics.

Les contraintes budgétaires des départements les conduisent à réaliser des arbitrages entre la consistance du service offert, et le coût du transport - pour l'utilisateur comme pour le Conseil général.

Le scénario 3 illustre bien la capacité à améliorer le service malgré les contraintes : ne conserver que les principales lignes régulières, mais y adjoindre des services de proximité, desservant les chefs-lieux de canton plusieurs fois par semaine. On peut ainsi espérer rendre un meilleur service, répondant davantage aux attentes et besoins des habitants.

En parallèle, les grandes échéances contractuelles d'un réseau de transport doivent être préparées avec soin : même sans changement de mode de gestion ou d'allotissement, il semble particulièrement important pour l'autorité organisatrice de revoir, ajuster et améliorer les modalités contractuelles. C'est bien comme un processus d'amélioration continue qu'on peut considérer ces échéances contractuelles. En effet, bien souvent l'autorité organisatrice subit pendant toute la durée du contrat les carences contractuelles initiales. Elles peuvent bien sûr être d'ordre financier, mais portent le plus souvent sur la transmission d'informations, l'évaluation ou l'adaptation du service en cours de contrat.

La tentation de la gestion directe et le volontarisme politique

Il apparaît que le choix du mode de gestion et la précision des clauses contractuelles ont un impact fort sur le niveau de concurrence et de prix obtenus.

Nos travaux ont montré que, dans le secteur des transports, la reprise en gestion directe d'une partie de l'activité (via un EPIC ou une SPL) est assez contraignante en termes de calendrier, d'investissements et de complexité de mise en œuvre, mais qu'elle reste une option intéressante pour peser sur les coûts et stimuler efficacement la concurrence. Elle permet ensuite de mieux maîtriser l'offre et la faire évoluer aisément.

Mais au-delà des qualités techniques d'un mode ou d'un autre, certains choix relèvent d'une décision politique. Le rôle de l'administration est alors de répondre de façon la plus pertinente aux attentes des élus, en prenant en compte les contraintes du département et la faisabilité des différentes options.

La gestion de projet

Pour mener à bien notre projet, nous nous sommes appuyés sur un parangonnage avec de nombreux départements, et nous avons cherché à objectiver les qualités des différentes combinaisons grâce à une notation critérisée.

Un élément très intéressant du travail a été le va-et-vient entre le service transport, les services juridiques, les directeurs et les élus. Nous avons pu avancer en parallèle de la définition des différents scénarios, intégrant progressivement les demandes ou remarques des uns et des autres. Cette démarche intégrée a permis de concevoir une démarche pertinente, mieux appropriée par les services, et de réduire les freins futurs à sa mise en œuvre.

4 TRANSFERT

La méthode que nous avons adoptée pour la recommandation de modes de gestion peut être appliquée par d'autres départements, en particulier dans le cas où toutes les portes sont ouvertes pour le renouvellement du réseau. Volontairement large, cette méthode relève d'une démarche classique de gestion de projet.

Cependant notre parangonnage montre que chaque contexte départemental est spécifique.

S'agissant du choix de modes de gestion, si les critères peuvent être considérés comme « universels », leur pondération et la notation sont en grande partie le fruit de facteurs locaux :

- ➔ caractéristiques socio-démographiques qui forment les besoins de transports collectifs ;

- ➔ environnement concurrentiel (plus ou moins d'acteurs susceptibles de répondre, allotissement plus ou moins favorable aux transporteurs indépendants s'ils sont présents);
- ➔ capacité du Conseil général à changer de mode de fonctionnement et éventuellement à disposer des moyens d'une gestion directe ;
- ➔ et enfin souhait politique quant au niveau de service du nouveau réseau, eu égard à tous ces éléments.

De même, l'exigence d'évaluation sera adaptée à la complexité du réseau et aux enjeux financiers, par des tableaux de suivi plus ou moins détaillés.

C'est ce travail d'adaptation qui permet d'aboutir à une ou quelques solutions pertinentes dans un contexte donné, solutions qui ne seront pas nécessairement meilleures ou moins bonnes dans l'absolu que celles adoptées par d'autres Conseils généraux.

Outre la complexité du sujet, deux contraintes rencontrées par la plupart des interlocuteurs de notre parangonnage montrent le grand intérêt du partage d'informations entre départements : la concentration de plus en plus forte des opérateurs d'une part, la difficulté à bien cerner les coûts d'exploitation d'autre part.

Nous ne pouvons donc qu'encourager les travaux réalisés par certains d'entre eux au sein de l'association AGIR pour établir des référentiels de coûts fiables et actualisés.

Peut-être serait-il utile d'aller au-delà du cadre particulier de cette association (transport indépendant) pour un partage de pratiques plus large, par exemple via une instance telle que la commission Aménagement du territoire de l'Assemblée des départements de France.

L'absence de compétition entre territoires dans ce domaine plaide pour une collaboration renforcée.

Les auteurs du projet



Emilie AGNOUX



Juliette KUPECEK



Yannick SCALZOTTO



Pierre STECKER

CONSEIL GÉNÉRAL
DU GARD



LA POLITIQUE D'ÉVALUATION DU DÉPARTEMENT : BILAN ET PERSPECTIVES

La responsable du projet

→ Laure Agnès SUIA

Directrice de la mission évaluation organisation pilotage

1 COMMANDE

Éléments sur la politique d'évaluation du Conseil général du Gard

Si l'évaluation des politiques publiques apparaît comme une pratique encore récente des organisations publiques en France, certaines collectivités territoriales ont engagé des démarches innovantes, parfois expérimentales, construisant chemin faisant un cadre de référence pour la pratique de l'évaluation.

Le Conseil général du Gard est de celles-ci, qui depuis 2001, à l'initiative de son Président Damien ALARY, a impulsé une démarche d'évaluation comme l'un des axes forts du projet politique de la collectivité.

Il s'agissait alors, selon la délibération adoptée en 2004, de « *mesurer l'efficacité, l'utilité et la pertinence de la dépense publique au regard des objectifs politiques fixés et des valeurs institutionnelles et déontologiques* », « *d'acquérir une vision riche et complète des actions entreprises et de réfléchir aux décisions qu'il convient de prendre* », ou encore « *d'accroître la lisibilité des actions aussi bien auprès des citoyens, que des agents départementaux (...)* ».

La démarche initiale prévoyait la mise en place d'instances dédiées au suivi de l'évaluation : comité d'évaluation (incluant élus, cabinet, direction générale et mission évaluation), groupes de travail pour chaque évaluation (associant l'élus, les services et les partenaires concernés par le périmètre évalué). Si le comité d'évaluation n'a pas été activé, les groupes de travail, sous la forme de comités de pilotage et de comités techniques ont toujours été réunis.

À ce jour, le Conseil général du Gard a ainsi évalué plus de 20 politiques publiques et dispositifs, s'appuyant sur une mission dédiée : la MEOP (mission évaluation, organisation et pilotage), dont les attributions, la composition et le niveau d'expertise se sont accrus tout au long du processus : elle est aujourd'hui constituée de 8 personnes, et dispose d'un budget de fonctionnement de 280 000 Euros (en 2012), dont 150 000 Euros affectés aux évaluations.

Elle a formalisé ses interventions dans le champ de l'évaluation, en se dotant d'une palette d'outils : lettre de mandat, cahier des charges, référentiels, guides, procédures...

Les évaluations sont directement conduites par la MEOP (pour un tiers d'entre elles), ou confiées à des prestataires extérieurs. Même lorsque les évaluations sont externalisées, la MEOP conserve un rôle essentiel de cadrage de la commande, d'interface entre les parties prenantes (élus, services, partenaires), de diffusion des résultats, voire parfois d'accompagnement des services en aval.

Compte tenu de l'expertise de la MEOP, de son aptitude à porter des projets transversaux et de son positionnement hiérarchique auprès du DGS, ses missions ont été progressivement élargies au-delà du seul champ de l'évaluation, qui constitue un pan minoritaire de son activité quotidienne. Elle propose aujourd'hui une gamme diversifiée de services : conseil en gestion, conseil en organisation, suivi évaluatif, concertation citoyenne, marketing public, appui au pilotage de grands projets stratégiques de la collectivité (projet d'administration, Agenda 21, Plan climat).

Enfin, la MEOP a expérimenté une approche originale et innovante de certaines évaluations, fondée sur la participation citoyenne (plus

large que la seule concertation avec les usagers/bénéficiaires), en cohérence avec la « charte gardoise de la concertation » déployée depuis 2010 par le Conseil général.

Elle est aujourd'hui reconnue pour son expertise aussi bien au sein de la collectivité, qu'à l'extérieur, au travers de réseaux spécialisés auxquels elle participe (Société Française d'Évaluation ou Réseau d'Évaluation Méditerranéen créé par la MEOP, permettant de mutualiser les compétences en matière d'évaluation).

L'objectif du projet collectif : la politique d'évaluation passée au crible

La maturité de la démarche d'évaluation du département du Gard permet de s'interroger aujourd'hui sur **son utilité comme outil d'aide à la décision**, enjeu renforcé par une pression budgétaire croissante sur les politiques menées par la collectivité. Il s'agit notamment de s'interroger sur la prise en compte des résultats des évaluations lors des arbitrages politiques, les changements induits par une évaluation ainsi que, plus globalement, sur la capacité de la politique d'évaluation à répondre aux besoins de la collectivité, et à travers eux, aux besoins des citoyens.

Pour aborder ces questions, notre projet a été lui-même conçu selon le canevas méthodologique appliqué en matière d'évaluation : il peut ainsi être qualifié de « méta-évaluation ».

Une lettre de mandat du Président du Conseil général à la MEOP en a fixé les termes :

« (...) je souhaite que soit dressé un bilan de ces démarches afin d'en apprécier l'effet sur l'amélioration, et plus globalement, le management des politiques publiques départementales.

Il s'agira ainsi d'interroger :

- ➔ *L'implication des élus dans l'organisation actuelle des travaux d'évaluation et le bénéfice qu'ils en retirent pour leurs prises de décision,*
- ➔ *La place prise par les citoyens dans ces travaux, la communication qui en est faite auprès du grand public et leurs effets sur le débat démocratique,*

- ➔ *La participation des services à leur réalisation et l'apport qu'ils peuvent avoir sur la dynamique et la conduite du changement au sein de l'Administration départementale.*

Au-delà des constats, ce bilan devra déboucher sur des préconisations visant à conforter, ou, au contraire, à faire évoluer nos modes d'organisation et nos pratiques, en tenant compte du chemin parcouru depuis 2004 ».

Par conséquent, notre mission a eu pour vocation d'interroger l'implication des différents acteurs (élus, direction générale, MEOP, services, usagers, partenaires), de mettre en lumière les modes d'appropriation des résultats d'évaluation par ces différents acteurs, et de questionner la valeur ajoutée de la démarche d'évaluation sur la conduite des politiques publiques. Cette étape est de proposer des réajustements pour optimiser le processus gardois.

Notre approche du sujet s'est structurée autour de trois axes principaux, questionnant les dimensions politique, managériale et démocratique de la politique d'évaluation.

2 RÉALISATION

Éléments de méthode et de conduite de la mission

La méthode adoptée pour mener à bien le bilan de la démarche d'évaluation des politiques publiques du Gard s'est déroulée en quatre grandes phases :

- ➔ **Une phase d'immersion préliminaire** pour nous approprier le mécanisme évaluatif et cerner le fonctionnement du Conseil général du Gard. Nous avons ainsi suivi une formation à l'évaluation. Nous avons élaboré le **référentiel d'évaluation** qui nous a servi de grille de lecture des évaluations, des entretiens en interne et du parangonnage. Ce référentiel a été structuré autour de quatre critères évaluatifs : utilité, efficacité, cohérence et pertinence. Le critère de l'efficience d'abord retenu a ensuite été écarté, étant apparu peu pertinent au regard des attentes du cahier des charges. Cette première phase s'est achevée par la production d'un rapport d'étonnement synthétique

- Une phase d'étude des évaluations réalisées (sur la base du référentiel d'évaluation préalablement établi) et de diagnostic, s'est fondée sur l'étude globale des évaluations menées depuis 2004, mais également sur une analyse approfondie de 13 évaluations sélectionnées pour leur représentativité. En s'appuyant sur un historique de chaque évaluation et sur les attentes des différents acteurs lors de son lancement, une comparaison a été établie avec les mesures mises en œuvre suite à l'évaluation. Cette phase s'est concrétisée par un travail d'analyse documentaire et la réalisation d'entretiens avec les différents acteurs concernés par ces politiques.
- Une phase d'analyse critique a ensuite donné lieu à l'établissement d'un diagnostic selon le modèle classique SWOT, posant 23 constats organisés autour de trois grandes thématiques :
 - Le pilotage politico-administratif, qui intègre la gouvernance de la collectivité. Nous sommes partis du présupposé que la politique d'évaluation s'intègre au sein du système décisionnel de la collectivité qui détermine pour partie son utilité et son efficacité ;
 - Le niveau organisationnel, c'est à dire le fonctionnement du système d'acteurs au sens large (élus, services, citoyens). Le positionnement de la MEOP dans ce mécano singulier détermine les modalités de production, de réception et d'utilisation des travaux ;
 - Les productions issues des évaluations et la diffusion qui en est faite.
- Une phase d'élaboration de propositions, après validation du diagnostic lors du second comité de pilotage, a achevé notre mission. Nous nous sommes attachés à ce que chaque préconisation corresponde effectivement à un point faible repéré antérieurement. Ces propositions ont été nourries par une étude comparative avec d'autres collectivités pratiquant l'évaluation, ainsi que par l'organisation d'ateliers participatifs internes au Conseil général du Gard, ayant regroupé des agents. Ces ateliers ont permis de débattre de la validité, de la faisabilité et de la pertinence de certaines propositions.

Pilotage de la mission et productions

La fonction de pilotage de notre mission a été confiée au Directeur Général Adjoint en charge des affaires juridiques, Samuel DYENS, qui a présidé notre comité de pilotage, composé d'élus, de l'ensemble de la direction générale, d'agents de la MEOP, et du président de la Société française d'évaluation François MOUTERDE. La composition de ce comité de pilotage atteste du caractère stratégique de la politique d'évaluation dans le management global de la collectivité. Trois comités de pilotage et deux comités techniques préparatoires ont jalonné notre projet.

Nous avons conduit plus d'une trentaine d'entretiens semi-directifs au sein de la collectivité, avec élus, cabinet, direction générale, directions, agents, et quelques experts de l'évaluation des politiques publiques.

Nous avons également procédé à des entretiens auprès de 13 collectivités dans le cadre d'un parangonnage, complétés d'analyse documentaire dans certains cas.

Enfin, nous avons animé 2 ateliers participatifs pour mettre en débat nos propositions, les compléter, les préciser ou les invalider, avant de les soumettre pour validation définitive en comité de pilotage.

Concernant les livrables de la mission, au-delà des outils (référentiel d'évaluation, grilles d'entretiens, diaporamas de présentation...), des ressources documentaires laissées à l'utilisation de la collectivité (issues du parangonnage notamment), nous avons produit 2 rapports (rapport d'étonnement et rapport final), et 2 synthèses : l'une de dimension stratégique à destination des élus, l'autre à visée opérationnelle à destination des services.

Finalement, nous avons formalisé les modalités de diffusion de nos productions au sein de la collectivité, appliquant à notre propre travail plusieurs des préconisations que nous faisons sur la politique d'évaluation, notamment assurer un « service des suites », garantissant un suivi en mode projet de la mise en œuvre des préconisations retenues en comité de pilotage.

3 IMPACTS

Reprenant à la fois des éléments de notre diagnostic de la politique d'évaluation de la collectivité, et certaines de nos propositions, pour partie inspirées de la pratique d'autres collectivités, il est possible de tirer 4 grands types d'enseignements pour la conduite de l'action publique.

L'évaluation doit être pleinement intégrée parmi les outils du pilotage politico-administratif de la collectivité

Bien que l'évaluation ait été initiée par le Président lui-même, son portage politique « au quotidien » apparaît insuffisant. De fait, l'évaluation apparaît singulièrement absente du débat politique, décorrélée des instances de prise de décision politiques (commissions, Assemblée départementale) et administratives (réunions de direction générale). Sa mise en œuvre se fait « au fil de l'eau » en fonction des demandes des services sans s'inscrire dans une véritable stratégie articulée aux objectifs du projet politique de la collectivité.

En outre, la complexité induite par la multiplication des outils et démarches de management stratégique crée une zone d'inconfort pour les acteurs de l'administration, qui doivent rechercher un équilibre entre gestion de l'activité récurrente de leurs directions et mise en place de nouveaux outils à décliner (projets de direction, dialogue de gestion, évaluation, gestion prévisionnelle des emplois et compétences...).

En réponse nous avons proposé :

- ➔ Une démarche d'élaboration d'une **stratégie pluriannuelle d'évaluation**, issue d'un travail conjoint entre élus (commission dédiée) et administration (direction générale), reposant sur des critères clairs de choix des politiques à évaluer (liés aux priorités du projet politique, ou financiers, ou en accompagnement d'expérimentation de nouveaux dispositifs) ;

- ➔ Des pistes pour **renforcer l'évaluation dans le système managérial**, notamment au sein du dialogue de gestion (qui concerne seulement l'administration), en systématisant l'utilisation des résultats d'évaluation dans ce cadre, lui-même articulé au dialogue budgétaire (qui concerne élus et administration), ou encore à travers la prise en compte du **critère d'efficience** dans les diagnostics et préconisations ;
- ➔ La désignation d'un **élu référent** et la formalisation du rôle des différentes instances d'élus appelées à intervenir dans le processus d'évaluation. L'évaluation étant un outil d'aide à la décision, il nous a semblé prioritaire de viser son repositionnement au niveau politique.

L'évaluation, par nature politique transversale, appelle une organisation et des modes de management spécifiques

Malgré une pratique ancrée depuis plus de 10 ans dans la collectivité, l'évaluation demeure à certains égards insuffisamment comprise et exploitée pour réorienter les politiques publiques ou améliorer le fonctionnement des services qui les mettent en œuvre.

La MEOP, du fait de ses interventions multiples, reste encore peu sollicitée, en partie par méconnaissance de son offre de services.

Enfin, le suivi de la mise en œuvre des préconisations auxquelles donne lieu une évaluation n'est pas formalisé : il relève des directions opérationnelles, mais celles-ci peuvent avoir besoin d'un outillage spécifique pour appliquer et suivre les recommandations. En son absence, il est difficile de capitaliser les évaluations, de matérialiser les effets produits dans le cycle de décision une ou plusieurs années après l'évaluation, alors même que la pratique des acteurs concernés nous a révélé des effets de long terme induits par l'évaluation (levier managérial, mobilisation des partenaires, réorientation de dispositifs...)

En réponse à ces enjeux, nous avons proposé les pistes suivantes :

- ➔ Un meilleur partage de la **culture de l'évaluation** dans la collectivité, notamment à travers la formation des cadres

et l'échange de pratiques, mais aussi par la mise en place d'un réseau de référents dans les directions opérationnelles, notamment chargés en amont du recueil des données nécessaires pour la conduite d'évaluation, et en aval de la diffusion des résultats ;

- ➔ L'expérimentation d'un outil de formalisation des relations de la MEOP avec les directions opérationnelles : le « [contrat de service](#) », définissant objectifs et responsabilités réciproques et inscrivant dans la durée l'accompagnement de la MEOP sur tous les domaines relevant du management stratégique, en réponse aux besoins précis des services usagers ;
- ➔ Enfin, le [suivi des préconisations](#), enjeu majeur de l'efficacité de l'évaluation, peut être optimisé : d'abord au niveau politique en recueillant l'arbitrage explicite des élus sur chacune des préconisations proposées (selon un format repensé, cf infra), et au niveau technique en désignant des chefs de projet chargés de leur mise en œuvre, armés d'outils de suivi renouvelés (tableaux de bord, indicateurs de réalisation...)

Les modes de restitution et de diffusion des résultats d'évaluation déterminent l'appropriation des résultats par toutes les parties prenantes

Le diagnostic a souligné l'expertise de la MEOP et la qualité des travaux d'évaluation. Il a également rappelé les efforts de la MEOP, et dans une moindre mesure, des prestataires extérieurs, pour rendre la démarche et les documents accessibles dans leur forme et leur contenu.

Pour autant, des marges de progrès existent pour rendre les productions plus attractives et plus facilement exploitables : si les phases « amont » et « au cours » de l'évaluation font l'objet d'une maîtrise interne incontestable, les points d'amélioration se situent prioritairement dans la phase « aval » des évaluations.

Enfin, l'évaluation ne faisant pas encore l'objet d'une stratégie de communication formalisée et partagée, il pourrait être intéressant d'envisager un projet global visant à diffuser la démarche

d'évaluation et ses résultats aussi bien à l'intérieur du Conseil général qu'en direction des citoyens Gardois.

En conséquence, nous avons proposé :

- ➔ Des améliorations au niveau du contenu des évaluations : en y intégrant un **focus territorialisé** pour mieux parler le « langage des élus », en systématisant le **benchmark** pour répondre au besoin des élus de se comparer à d'autres collectivités, en hiérarchisant les préconisations et en obligeant à les accompagner d'une étude de **faisabilité** technique et financière ;
- ➔ Des améliorations au niveau de la démarche et la méthode d'évaluation : en proposant des **évaluations « flash »** (ciblées sur un critère, un segment de politique, plus courtes dans le temps), en formalisant la capitalisation des travaux d'évaluation ;
- ➔ L'élaboration d'un plan de communication global sur l'évaluation : à la fois communication interne (simplification des rapports, utilisation des nouvelles technologies pour leur diffusion -sur les tablettes des élus-,) et externe (communication grand public ciblée sur les effets produits par une évaluation quand elle permet de réorienter une politique publique).

L'implication des citoyens dans le processus d'évaluation, encore expérimentale, pourrait contribuer à en faire un outil de transparence et d'approfondissement démocratique

Les citoyens/bénéficiaires/usagers sont parfois consultés lors d'évaluations et les retours de ces consultations sont souvent positifs. Pour autant, cette dimension participative de l'évaluation reste encore expérimentale.

Nous avons proposé d'en réaliser le bilan et de la renforcer :

- ➔ Dans le cadre de l'évaluation des démarches citoyennes du Département, projet d'évaluation lancé au premier semestre 2013, il s'agira de **mesurer la plus-value de la participation citoyenne** sur certaines évaluations passées.
- ➔ Il apparaît aussi nécessaire d'améliorer le retour fait aux citoyens après qu'ils ont participé à une démarche évaluative,

voire d'aller jusqu'à l'expérimentation de nouvelles modalités participatives (commission permanente de citoyens, ou « évaluation d'initiative populaire »).

4 TRANSFERT

La démarche que nous avons suivie est en soi transférable à une autre collectivité, dans la mesure où il s'agit d'une démarche-type d'évaluation de politique publique. Une condition préalable reste cependant la maturité acquise dans la pratique de l'évaluation au sein de la collectivité. A notre connaissance, seule la Région Limousin au travers d'un bilan, et la Ville de Nantes sous la forme d'une méta-évaluation, ont à ce jour engagé une démarche similaire.

Nombre de collectivités rencontrent les mêmes difficultés que le Département du Gard en termes d'appropriation politique et managériale de l'évaluation. Quant à la dimension citoyenne autour de l'évaluation, elle reste souvent embryonnaire.

En matière de transférabilité, nous retiendrons principalement qu'il est nécessaire :

- ➔ De placer l'évaluation dans une démarche de pilotage stratégique de long terme (pluri-annualité) ;
- ➔ De positionner l'évaluation dans le système décisionnel à l'interface entre le politique et l'administratif, en s'assurant aux deux niveaux de son portage effectif ;
- ➔ De formaliser les modalités organisationnelles permettant le déploiement de l'évaluation et l'interaction entre services ressources et services opérationnels ;
- ➔ De poser un diagnostic réaliste de la collectivité, de l'existant comme des potentialités,

- ➔ De veiller à l'appropriation interne de la démarche, pour ne pas faire de l'évaluation un outil technocratique, reposant sur une expertise détenue par quelques-uns ;
- ➔ De disposer de données fiables pour bâtir l'évaluation, ce qui suppose un système d'information et de pilotage efficace.

Les auteurs du projet



Affeif CHLAIKA



Claire EPAILLARD



Manon PECH



Laurianne SCHLAEPPI



Alex SUCHET

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'HÉRAULT



**CONTRIBUTION
À L'OBJECTIF
DE STABILISATION
DES EFFECTIFS**

Le responsable du projet

➔ Jean CROS

Directeur général adjoint du Pôle des ressources

1 COMMANDE

Atteindre l'objectif de stabilité des effectifs pour maintenir les équilibres financiers de la collectivité

Comme de nombreux autres départements, l'Hérault se trouve aujourd'hui dans une situation financière fortement contrainte, qui met à mal ses principaux équilibres et questionne sa capacité d'auto-financement à très court-terme.

Devant faire face à une croissance démographique soutenue et à une hausse de la précarité de sa population, le conseil général de l'Hérault souhaite cependant demeurer un investisseur important sur le territoire et mener à bien le plan pluriannuel d'investissement voté par l'assemblée délibérante.

Dans ce contexte particulièrement tendu, la maîtrise des effectifs est donc apparue comme un levier indispensable au maintien des équilibres financiers de la collectivité.

Cet objectif de stabilité des effectifs a été inscrit dans le projet d'administration et a également fait l'objet d'un protocole d'accord avec trois des quatre organisations syndicales représentatives. Ce protocole met en avant le fait que la satisfaction de l'objectif doit pouvoir se conjuguer avec le maintien du niveau de service rendu aux usagers et une amélioration des conditions de travail et du pouvoir d'achat des agents.

Il est à noter que cet objectif de stabilité des effectifs, négocié dans le cadre du protocole 2011-2014, s'entend à périmètre constant de compétences.

Engager une démarche de co-construction avec les services

Afin de garantir la stabilité des effectifs, le Département a mis en place une procédure de contractualisation annuelle avec les Directeurs généraux adjoints : ces derniers devant s'engager sur des objectifs de créations et de restitutions de postes. Sur la période 2011-12, cette méthode n'a cependant pas permis d'atteindre la stabilité des effectifs : le solde des créations/restitutions reste sur la période positif, avec 48 créations de postes non compensées.

L'objectif de la commande était donc multiple :

- ➔ analyser certains secteurs d'activités du Département afin d'identifier des potentialités de restitutions de postes sur la base de différentes hypothèses (simplification des procédures, mutualisation, modifications organisationnelles). Ces secteurs ont été arrêtés par l'équipe de direction générale sur la base de différents critères (caractère pondéreux, secteurs disposant a priori de marges de manœuvre à identifier...)
- ➔ étudier des activités transversales (encadrement, accueil/secrétariat, gestion comptable et financière, territorialisation)
- ➔ produire, à partir de ces analyses, une méthode permettant de généraliser la démarche à l'ensemble des services de la collectivité.

Un des aspects importants de la commande portait sur la nécessité de co-construire les diagnostics et les préconisations avec les services de l'administration et de les associer de manière constante à chaque étape de nos travaux.

Enfin et compte tenu de sa nature sensible, la mission impliquait également une communication très forte. L'atteinte de l'objectif reposait donc sur la capacité du groupe d'élèves administrateurs à convaincre toutes les composantes de l'administration

départementale que des gains de productivité étaient possibles et que les efforts ainsi demandés seraient équitablement partagés.

2 RÉALISATION

Objectif de la mission : déterminer les postes restituables, dans un périmètre donné d'activités à étudier

Rappel de l'objectif de restitutions de postes

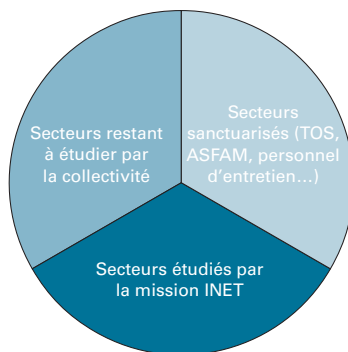
Sachant que 70 créations de postes a minima sont demandées par les directions générales adjointes pour la période 2013-14 et que le déficit entre créations et suppressions est de + 48 postes sur la période 2011-12, il conviendra de trouver au moins **120 postes** à restituer sur la période 2013-2014 dont moins d'une cinquantaine sont déjà proposés par les pôles, parfois sans affectation précise.

	2011	2012	2013		2014
	Données consolidées		Propositions actuelles	Objectif à atteindre	Objectif à atteindre
Création	75	35	35	35	35
Restitution	31	31	44	65	55
Solde	+ 44	+ 4	- 9	- 30	- 20

Le choix des périmètres étudiés

Au regard du temps relativement court du projet collectif, il a été nécessaire de prioriser le périmètre de notre étude. Le choix des domaines étudiés a été effectué avant le début du stage, sur la base de propositions faites en collectif de direction.

- ➔ Des activités transversales : l'analyse a ici porté sur l'ensemble de l'effectif de la collectivité
- ➔ Des activités sectorielles : schématiquement, le champ d'étude représente 1/3 de l'effectif total de la collectivité, considérant que :
 - ➔ un premier 1/3 a été exclu de l'étude. Ce sont des secteurs « sanctuarisés », déjà en tension ou ayant fait l'objet d'une réorganisation récente.
 - ➔ un deuxième 1/3 n'a pas pu être étudié dans le délai du projet.



L'étude a donc porté sur les activités suivantes :

Activités sectorielles	Activités transversales
Pôle Développement Durable (PDD) : RSA, environnement, agriculture, affaires européennes	Encadrement
Pôle Développement et Aménagement (PDA) : Route, Forestiers sapeurs	Accueil et secrétariat
Pôle des Ressources (PDR) : Courrier, Paie et carrière	
Pôle des Solidarités (PDS) : APA, PCH	Gestion financière, comptable et achat
Pôle Développement Humain : Culture	

Un temps important de diagnostic et de co-construction des préconisations

L'objectif du diagnostic était de :

- ➔ parvenir à un état des lieux précis, exhaustif et partagé sur la situation des ressources et des effectifs au sein de la collectivité.
- ➔ sensibiliser les cadres du Département de l'Hérault à la nécessité de la démarche, et de son caractère équitable, afin de susciter l'adhésion et l'implication.

- ➔ faire émerger des pistes de réformes adaptées aux spécificités de chaque direction.

Pour cela, nous avons été amenés à réaliser des entretiens avec différents acteurs de la collectivité, mais aussi à animer de nombreuses réunions plénières auprès des différentes instances dirigeantes de la collectivité : réunions des DGA, réunions des directeurs de départements, réunions du Président et de ses cadres, et du Président et de ses vice-Présidents. Les organisations syndicales ont également été rencontrées à deux reprises.

Diagnostic et préconisations ont été intimement liés, construits de concert au fil de l'avancement des réunions avec les différents acteurs, et plus de 90 % des conclusions de l'étude peuvent ainsi être considérées comme partagées avec les équipes du Département.

Des résultats encourageants, mais qui appellent cependant à une suite

Focus : l'ébauche d'un référentiel applicable à l'encadrement

Au sein des activités transversales, l'analyse menée sur l'encadrement a été la plus poussée et aboutie.

Elle a notamment permis de mettre en lumière :

- ➔ le taux d'encadrement globalement fort de l'Hérault (en moyenne, 7,3 agents par cadre), et les différences parfois très fortes entre les pôles (de 5 à 11 agents par cadre).
- ➔ les nombreux cas de cadres encadrant de 0 à 1 agents, et de 2 à 5 agents (1/3 des encadrants sont dans cette situation).

Les préconisations formulées ont vocation à servir de référentiel permettant à la collectivité de piloter l'évolution de son encadrement à court et moyen terme, en fonction des opportunités (départs à la retraite, réorganisation de direction, mobilités...).

Action 1	Mise en place d'un régime indemnitaire pour les cadres à haut niveau de responsabilité mais sans encadrement
Action 2	Fixer un objectif quantitatif maximal de 5 niveaux d'échelons hiérarchiques dans la collectivité (6 pour les secteurs territorialisés)
Action 3	Retirer le statut d'encadrant aux personnes encadrant 0 ou 1 personne
Action 4	Un seuil minimum de 5 agents par encadrant
Action 5	Suppression du niveau d'adjoint en dessous de 10 agents encadrés dans l'unité hiérarchique (encadrement direct)

Des efforts disparates selon les pôles, pour un résultat quantitatif final insuffisant

Selon les pôles, les restitutions proposées ont été plus ou moins importantes, même s'il faut souligner le fait que la démarche a mis à contribution la quasi-totalité des activités du Département.

À l'issue du travail d'analyse des activités, ce sont 32 postes qui ont été fléchés à restitution, qui s'ajoutent aux 47 premières propositions des pôles eux-mêmes. Malgré ces efforts, il manque donc toujours 41 restitutions pour atteindre l'objectif de 120 postes.

Plusieurs éléments peuvent expliquer le fait que l'objectif n'a pu être atteint :

- ➔ en raison des fortes disparités organisationnelles entre pôles, l'application des référentiels proposés entraînait un effort trop important et brutal pour certains pôles à court terme (ex : l'encadrement) ;
- ➔ la traduction quantitative de nos référentiels en restitutions de postes n'est pas systématiquement mécanique.

Une poursuite de la démarche en 2 temps

Afin d'atteindre l'objectif de restitutions dans la temporalité fixée par la commande, le Directeur Générale des Services a soumis à l'arbitrage du Président l'application d'un taux d'effort commun à tous les services, sur la base d'une assiette d'effectif mobilisable (à savoir les 2/3 des effectifs non sanctuarisés).

En l'état actuel du besoin, ce taux de restitution s'élève ainsi à 4,6 % de l'effectif de chaque pôle. Taux, assiette et calendrier devront faire l'objet d'une contractualisation avec les directeurs. Ces contrats mentionneront également les bases d'un référentiel RH, à rédiger en reprenant les premiers éléments de l'étude INET sur l'encadrement, qui permettra d'accompagner les potentielles réorganisations.

Pour achever ce référentiel, la collectivité pourra s'appuyer sur le travail réalisé sur l'encadrement, mais aussi sur les conclusions des groupes de travail mis en place durant notre stage pour mener une réflexion similaire dans les autres activités transversales (accueil, secrétariat et gestion financière, achat).

Enfin, notre travail a clairement identifié la nécessité d'un accompagnement RH renforcé de la démarche de restitutions de postes. En effet, le départ à la retraite ne saurait être le seul levier de court terme, et un travail autour de l'incitation à la mobilité devra être mené via des dispositifs de fléchage des postes vacants et d'accompagnement en matière de formation. Parmi nos préconisations figurent aussi le renforcement du dialogue de gestion, voire la mise en place d'une commission de redéploiement des postes.

3 IMPACTS

Des facteurs clefs de succès dans toute démarche de changement

Les conditions qui nous semblent indispensables à la mise en œuvre d'une démarche de maîtrise des effectifs, a fortiori lorsque cette dernière correspond à un fort changement des pratiques de toute une collectivité sont :

- ➔ Une impulsion émanant du Directeur Général des Services, afin de créer autant que possible une cohésion de la direction

générale autour de cet objectif, et de permettre la mobilisation de l'ensemble des équipes tout au long de la chaîne hiérarchique.

- ➔ Le portage de l'objectif par le Maire ou le Président : dans le cas de notre étude, l'adhésion du Président à la démarche a été totale, permettant de légitimer auprès des agents et des cadres l'objectif recherché, et de faciliter la démarche.

Enfin, le passage par une première étape de co-construction, même si elle n'a pas permis d'atteindre les objectifs quantitatifs fixés, rendra plus acceptable le recours à une méthode plus coercitive et permettra, y compris dans ce cadre, de reproduire des méthodes plus qualitatives que la pure application du ratio.

La question du renforcement du pilotage RH pour maîtriser les effectifs

Il nous a semblé, au regard des enjeux nouveaux et forts qui étaient fixés, que le pilotage RH de la collectivité pouvait être renforcé.

L'importance et le caractère stratégique de l'objectif de stabilisation peut mériter une densification de l'équipe, afin de parvenir à un suivi fin de la politique RH au niveau des directeurs.

Il apparaît également important de fiabiliser les outils de suivi des effectifs, afin de disposer de données fiables, communicables et opposables à tous.

Enfin, le suivi des restitutions de postes doit se faire de manière très précise, à l'instar du suivi réalisé sur les créations de postes.

Connaitre ses activités et pouvoir se comparer pour faire évoluer l'organisation

Préalablement à l'évolution de l'organisation d'une collectivité, il convient d'avoir une vision assez fine des activités impactées. En effet, c'est par une analyse détaillée et chiffrée que l'on pourra détecter les marges de manœuvre existantes, mais également les particularités des différents domaines d'actions.

Les informations disponibles en interne ne permettent cependant pas toujours de prendre les meilleures décisions, et le recours à une étude comparative avec des collectivités similaires est un outil utile, permettant notamment d'identifier les bonnes pratiques. Les parangonnages réalisés lors de notre projet collectif ont bien souvent permis de convaincre nos différents interlocuteurs de la faisabilité de nos préconisations.

Valoriser les ressources disponibles en interne

Il nous est apparu que la richesse des ressources internes à la collectivité était un véritable creuset, qu'il convenait d'exploiter au maximum : notre démarche a donc été de nous appuyer sur ces ressources. Malgré le caractère sensible (et parfois douloureux) du sujet de notre mission, les compétences internes mobilisables ont été à la hauteur de l'objectif. Notre équipe a été particulièrement bien intégrée et nous avons pu mesurer la bienveillance et la confiance dont peuvent bénéficier les élèves administrateurs dans les collectivités, y compris lorsqu'il a fallu évoquer des questions complexes. L'acceptabilité de l'équipe et du sujet a probablement été meilleure du fait de notre positionnement d'élève.

4 TRANSFERT

Dans le contexte financier actuel marqué par une contraction importante des ressources, la gestion des effectifs est désormais considérée comme un levier mobilisable de maîtrise de la dépense publique.

La méthode que nous avons appliquée durant notre mission s'appuie en grande partie sur la co-construction des diagnostics et des préconisations avec les services de la collectivité. Cette démarche, qui nous a semblé fructueuse et porteuse de sens, est a priori transférable à d'autres collectivités.

La transférabilité de la méthode et le succès d'une démarche visant à stabiliser les effectifs sont cependant soumis à quelques pré-requis :

- ➔ une implication forte de tous les cadres de la collectivité,
- ➔ la diffusion d'un message clair et pédagogique auprès des agents, présentant les objectifs de la démarche et les raisons qui participent à rendre cet objectif impérieux,
- ➔ un positionnement clair des élus sur le niveau de service public que devra rendre l'administration à effectif constant,
- ➔ l'association des organisations syndicales à cette démarche dans le cadre d'un dialogue social pacifié, assis sur une volonté commune de faire avancer cet objectif.

Les auteurs du projet



Samir ABDELLATIF



Nicolas LEBAS



Géraldine MALATIER



Guirec MANCEAU

CONSEIL GÉNÉRAL
DU VAL D'OISE



**LE SCHÉMA
DÉPARTEMENTAL
DE L'ENFANCE :
ÉTUDE EXPLORATOIRE**

Le responsable du projet

→ Nicolas DEFAUD

Directeur de l'Enfance

1 COMMANDE

Contexte : le cadre d'intervention du projet collectif

La protection de l'enfance est une compétence centrale des Départements depuis les lois de décentralisation de 1982.

Depuis lors, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, a promu trois objectifs :

- **renforcer la prévention**, systématiser les procédures de détection et améliorer le dispositif d'alerte et de signalement,
- **diversifier les modes d'intervention** auprès des enfants et de leur famille.
- **instituer le Département comme chef de file** de la protection de l'enfance, premièrement en raison de l'introduction de la subsidiarité de la protection judiciaire par rapport à la protection administrative et deuxièmement parce que le président du Conseil Général pilote l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE).

La protection de l'enfance fait intervenir de multiples acteurs. Elle s'articule aujourd'hui autour du **schéma pluriannuel départemental de l'enfance**, qui constitue la base des politiques visant à prendre en compte les problématiques de l'enfance en danger : prévention, éducation et placement. Le schéma départemental de l'enfance doit poser clairement les orientations

définies de manière concertée entre les différents acteurs de la protection de l'enfance, afin d'encourager une gestion optimisée des ressources, une cohérence des actions et une adéquation avec les besoins.

La construction de ce schéma est confiée au Président du Conseil Général, mais la démarche qui y conduit est participative et partenariale, impliquant l'ensemble des acteurs institutionnels du territoire concerné : services de l'État, notamment la Protection Judiciaire de la Jeunesse, le Procureur de la République, le juge des enfants, le secteur associatif habilité...etc.

Les objectifs que doit remplir ce schéma sont définis par le Code de l'Action Sociale et des Familles dans les termes suivants :

- ➔ apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population,
- ➔ dresser un bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante,
- ➔ déterminer les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale,
- ➔ préciser le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services médico-sociaux ainsi qu'avec les établissements de santé,
- ➔ définir les critères d'évaluation des actions mises en œuvre.

La politique de l'enfance a été récemment mise au cœur de l'actualité politico-administrative car la Cour des Comptes lui a consacré un rapport thématique en octobre 2009 insistant à la fois sur la nécessité de [clarifier la gouvernance de cette politique publique](#) entre l'État, les départements et les partenaires associatifs mais aussi sur l'importance de [l'évaluation des différents schémas](#) de protection de l'enfance tant au niveau des enjeux financiers que de ressources humaines mobilisées.

À la suite de la loi de mars 2007, le Conseil général du Val d'Oise a élaboré un schéma départemental de la protection de l'enfance qui couvre la période 2008-2013. Ce premier schéma entre donc dans une période décisive de bilan et de prospective pour jeter les bases du prochain schéma.

Les objectifs du projet collectif

Il s'agissait pour l'équipe du projet collectif d'alimenter la réflexion stratégique du Conseil général du Val d'Oise et notamment de :

- ➔ Réaliser un **diagnostic territorial des besoins** couverts et non couverts,
- ➔ Analyser les schémas départementaux les plus récents pour **identifier les pratiques innovantes**, en s'inspirant aussi du rapport de la Cour des Comptes,
- ➔ Émettre des **propositions** ou suggérer des **pistes de travail** pour le prochain schéma départemental de l'enfance du Val d'Oise.

Ces trois axes ont été traités selon un point de vue opérationnel des politiques publiques mais aussi du point de vue de la gouvernance de la politique de l'enfance en portant une attention particulière aux liens et aux interactions entre les multiples acteurs.

L'enjeu du projet collectif était, sur la base de l'analyse du schéma départemental de l'enfance 2008-2013, de dresser les perspectives et voies d'amélioration, en termes d'efficacité et de cohérence de la politique de l'enfance menée dans le Val d'Oise.

2 RÉALISATION

Le projet collectif proposé par la Direction de l'Enfance du Conseil général du Val d'Oise avait pour but de fournir une réflexion exploratoire pour permettre de préparer la concertation autour du futur schéma 2014-2019, muni d'une analyse détaillée et d'un bilan critique du précédent schéma.

La démarche adoptée

Pour ce faire, le travail des élèves administrateurs territoriaux s'est organisé autour de trois grands axes délimitant le périmètre de l'étude :

- ➔ Tout d'abord, une synthèse des besoins sociaux de la population du Val d'Oise à partir des données socio-démographiques récentes mettant en évidence les problématiques croissantes auxquelles sont confrontées les familles et la jeunesse du département.
- ➔ Ensuite, un examen des moyens humains et financiers utilisés dans le cadre de la protection de l'enfance. Avec ce second axe, il sera question de l'adéquation des outils aux demandes des populations, ainsi que de la pertinence et de l'efficacité de cette politique publique au vu des objectifs et des indicateurs établis.
- ➔ Enfin, la question de la gouvernance est aussi traitée. La politique de l'enfance est un secteur qui fait intervenir de nombreux acteurs tant publics (collectivités locales, ministères, services déconcentrés, agences régionales de santé), que parapublics (établissements d'accueil des enfants en difficulté, centres de soins), et privés (familles d'accueil, association, médecins). Des propositions sont formulées pour ordonner un dialogue structuré entre les différents acteurs concernés par le schéma.

Le travail des élèves administrateurs territoriaux constitue une réflexion exploratoire permettant au Conseil Général du Val d'Oise de disposer d'une feuille de route solide et documentée pour engager la concertation avec ses partenaires.

La méthode mise en oeuvre

1^{ère} étape : prise de connaissance, cadrage et lancement

- ➔ appréhender la réglementation et les procédures en vigueur,
- ➔ cartographier les acteurs concernés par la politique de protection de l'enfance et définir précisément leurs rôles : réalisation d'un sociogramme des acteurs,
- ➔ récolter la documentation et les données disponibles, notamment sous forme d'indicateurs permettant la comparaison entre territoires, et nécessaires à la réalisation du projet,
- ➔ cadrage des modalités de travail de l'équipe : organisation, calendrier, comité de pilotage

2^{ème} étape : analyse de la situation actuelle

- ➔ État d'avancement du schéma de l'enfance 2008-2013, en s'appuyant sur le bilan réalisé à mi-parcours,
- ➔ Adéquation de la politique menée au regard de l'évolution des besoins sociaux du territoire à la fois quantitatifs et qualitatifs,
- ➔ Modalités de gouvernance de la politique de la protection de l'enfance dans le cadre de la rédaction et la mise en œuvre du schéma.

3^{ème} étape : élaboration de pistes de perspectives

L'équipe des élèves administrateurs a conduit une trentaine d'entretiens approfondis avec les partenaires du Conseil Général du Val d'Oise et avec d'autres collectivités portant notamment sur les forces/faiblesses et les menaces/opportunités de leur propre démarche d'élaboration et de suivi de la politique de l'enfance de leur territoire.

À partir de ce travail de benchmark, des conclusions du bilan du schéma et de la synthèse des besoins sociaux, l'équipe des élèves administrateurs a formulé des suggestions d'évolution du futur schéma du Conseil général du Val d'Oise tant sur le plan opérationnel que sur la gouvernance.

Les principales propositions d'évolution formulées concernaient :

- ➔ Le périmètre du schéma et le développement de la transversalité,
- ➔ Le nécessaire approfondissement de la prévention,
- ➔ La diversification et l'innovation dans les modes d'accueil et d'accompagnement des enfants,
- ➔ Le pilotage des partenaires pour un partage des orientations et contraintes du Conseil Général.

3 IMPACTS ET TRANSFERT

Les travaux, conduisant au double diagnostic commandé (état des lieux de la politique de l'enfance sur le territoire et benchmark des pratiques innovantes dans d'autres Départements), nous ont permis de tirer une série d'enseignements quant à la conduite de l'action publique. Ces enseignements, même s'ils restent fortement contingentés par le sujet et le contexte de réalisation de l'étude, peuvent, à notre sens, contribuer à la réflexion sur les facteurs de réussites pour des travaux de diagnostics, préalable à l'élaboration de schémas.

En préalable, il est important de souligner que **l'implication régulière du commanditaire** dans l'élaboration de l'étude est fondamentale. Cela contribue à la clarté et à la précision de la commande, par des échanges de questionnements. Ainsi, le travail d'enquête nous a permis de faire émerger des problématiques non encore identifiées et pourtant pertinentes pour le sujet ou, à l'inverse, d'en relativiser certaines pourtant perçues à l'origine comme essentielles.

Cette implication permet également une meilleure **participation des différents acteurs** sollicités. Cette participation est essentielle car la mise en œuvre de la politique de l'enfance repose sur une articulation complexe entre différents intervenants, que ce soient les instances judiciaires (juge des enfants, parquet), les différents services départementaux (ASE, PMI, service social...), les associations (Maisons d'enfants à caractère social) ou d'autres institutions publiques (écoles, municipalités...). Cela contribue à un dialogue sans ambiguïté sur la thématique abordée.

Sur la méthode, il est nécessaire de trouver un **équilibre mesuré entre l'analyse de différents fonds documentaires et les entretiens auprès des professionnels**. En effet, il nous a semblé que l'intérêt des travaux sur pièces, notamment à travers la lecture d'un nombre important de schémas de l'enfance d'autres Départements, avait une limite. En effet, si les schémas sont avant tout un outil de planification et de mise en cohérence des acteurs, ils comportent néanmoins un enjeu de communication pour la collectivité. Il est dès

lors difficile de déceler les contraintes et les difficultés rencontrées par celle-ci dans la mise en œuvre de sa politique. Ces difficultés ne peuvent être mises en évidence qu'au travers des rencontres avec les professionnels du territoire. À l'inverse, il pourrait être difficile d'arriver à une mise en perspective, nécessaire à l'élaboration d'un diagnostic, en se basant uniquement sur des entretiens. En effet, lors de nos différentes rencontres, nous avons pu échanger avec des professionnels de l'enfance extrêmement compétents mais dont l'implication dans le quotidien de leurs missions rendait extrêmement difficile une prise de recul sur la politique publique.

Enfin, quant au fond du sujet, il nous est immédiatement apparu qu'**un diagnostic efficace ne peut faire l'impasse d'une appropriation de la politique**. Cette affirmation, qui semble s'apparenter à un truisme, est pourtant fondamentale. En effet, sur une politique aussi complexe, de par sa construction historique, ses enjeux de société, l'importance de ses financements et sa diversité d'acteurs, il peut paraître efficace de s'engager vers une logique simplificatrice. Celle-ci contribuerait à une réflexion stratégique faisant abstraction de la complexité. Néanmoins, si la simplification est tentante dans ce type de démarche, elle n'est acceptable qu'au prix d'une compréhension de la politique poussée dans un détail extrême de complexité. Dans le cas contraire, le risque est de se heurter à l'incompréhension des acteurs de terrain, et donc à l'incapacité à relever des failles ou des synergies pourtant évidentes. Ainsi, nous avons fait le constat que la dénomination de différents dispositifs récents de protection de l'enfance, comme l'accueil de jour ou le placement à domicile pouvait évoluer d'un territoire à l'autre, en recouvrant pourtant une même réalité.

Les auteurs du projet



Sigrid BERGER



Marin BOURGADE



Laura JOUVERT



Kamal NEBHI

GOUVERNEMENT DE
LA NOUVELLE CALÉDONIE



**CONSTRUCTION
D'UN TABLEAU
DE BORD DE PILOTAGE
DE DIRECTION GÉNÉRALE**

Les responsables du projet

→ Alain SWETSCHKIN

Secrétaire général

→ Gildas LEBRET

Secrétaire général adjoint (pôle moyens, économie, finances)

1 COMMANDE

Régi par les dispositions transitoires du titre XIII de la Constitution, le territoire de la Nouvelle Calédonie est aujourd'hui administré par plusieurs niveaux de collectivités parmi lesquelles les communes, les Provinces et le Gouvernement. Issu des élections du Congrès, **le Gouvernement de la Nouvelle Calédonie est composé d'un Président, seul exécutif de l'institution, un vice-président et 9 membres de Gouvernement** représentant collégialement les différentes expressions politiques du Congrès. Conformément à la lettre des accords de Nouméa (1998) et de la Loi organique (1999, modifiée par celle du 3 août 2009), l'exécutif est chargé de la préparation et la mise en œuvre des délibérations du Congrès à valeur législative. Il assure par ailleurs le suivi du transfert des compétences de l'État vers la Nouvelle Calédonie.

Dans un contexte d'instabilité politique forte - sept gouvernements formés en six ans -, de raréfaction des ressources - due en grande partie à la chute du cours du nickel dont l'économie de la nouvelle Calédonie est très dépendante -, de réorganisation

administrative - création de 4 pôles de compétences en 2011 et de postes de Secrétaires généraux adjoints (SGA)- et d'échéances électorales importantes - élections en 2014 et référendum « de pleine accession à la souveraineté » (Accords de Nouméa) -, [notre mission a porté sur la création d'un tableau de bord de pilotage stratégique de secrétariat général.](#)

S'inscrivant à la suite d'un Plan de performance des politiques publiques (PPPP) initiée en 2009 (mais abandonné en 2011), la création de cet outil devait plus généralement permettre de généraliser la [mise en œuvre d'une démarche globale de performance](#) reposant sur la [construction d'objectifs stratégiques et opérationnels et d'indicateurs, agrégés dans un tableau de bord de pilotage destiné au Secrétariat général -Secrétaire général et 4 Secrétaires généraux adjoints-](#) et sur l'instauration d'outils variés de dialogue de gestion.

2 RÉALISATION

Une première étape de notre travail a tout d'abord consisté en la [réalisation d'un benchmark auprès de différentes collectivités territoriales métropolitaines et d'institutions publiques calédoniennes.](#) Affiné tout au long de la mission au gré des retours de nos questionnaires et de différents entretiens, ce travail nous a notamment permis d'identifier les principaux outils en vigueur dans les collectivités ainsi que les instances associées généralement utilisées pour l'instauration de démarches de dialogue de gestion et de performance dans les collectivités. C'est notamment sur la base de ce travail effectué auprès de 8 collectivités et institutions que plusieurs de nos préconisations ont été formulées en appui de l'outil livré au Gouvernement de la Nouvelle Calédonie. Parallèlement à cette étape préalable de réalisation d'un benchmark,

[26 premiers entretiens de type semi-directif ont été conduits avec l'ensemble des services et directions du Gouvernement de la Nouvelle Calédonie afin d'identifier les éléments stratégiques des](#)

politiques publiques mises en œuvre, d'identifier les outils existants en matière de performance au sein du service ou de la direction et de recueillir les attentes ou suggestions des directions en la matière. Des objectifs stratégiques et opérationnels reprenant ces éléments ont ensuite été élaborés pour chacune des directions sur la base de ces entretiens, soumis au Secrétariat général lors du deuxième comité de pilotage pour validation, après modifications le cas échéant.

La seconde étape de notre mission a consisté, sur la base des objectifs stratégiques et opérationnels validés par les membres du Secrétariat général, en un retour auprès de chaque direction pour discuter des indicateurs les plus pertinents pour objectiver ces objectifs. Plusieurs types d'indicateurs ont alors été retenus : indicateurs de suivi d'activité, d'efficience ou de performance. À chaque fois, nous nous sommes attachés à les co-construire avec les directions, voire à reprendre certains suggérés par les directions et déjà opérationnels. Ce travail nous a donc conduits à élaborer un tableau Excel agrégeant l'ensemble des fiches indicateurs des directions. À chaque direction correspond donc une série d'indicateurs transversaux mesurant des éléments de nature budgétaire, juridique ou ressources humaines, et une série d'indicateurs opérationnels liés à l'activité propre de la direction. Une fois ces éléments réunis, une maquette de représentation graphique des indicateurs a été proposée au Secrétariat général lors du dernier comité de pilotage pour une direction exemple.

Enfin, la livraison du fichier recensant les fiches indicateurs des directions et de la maquette s'est accompagnée lors du dernier comité de pilotage de la formulation de préconisations relatives à la construction du tableau de bord et à la mise en œuvre d'un dialogue de gestion. Après y avoir recensé plusieurs scénarios envisageables pour l'instauration d'une démarche de performance au sein de la collectivité, nous avons formulé une proposition pour la collectivité : la création d'une cellule animation du contrôle de gestion rattachée au Secrétariat général, associée à la mise en œuvre de contrôleurs de gestion mutualisés par pôles au sein de la collectivité et à l'identification de « référents performance » au sein des directions.

3 IMPACTS

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de la réalisation de notre mission. Tout d'abord, nous avons découvert à l'issue de nos entretiens avec les directions que bon nombre d'outils relatifs à l'instauration d'une culture de la performance et au dialogue de gestion existaient préalablement à notre arrivée. Une partie avait notamment été créée suite au PPPP. C'est donc plus le manque de coordination de ces outils à l'échelle de la collectivité ou l'absence de ces outils dans certaines directions qui nous a frappé. Nous nous sommes attachés à tenir compte de cela dans nos propositions, notamment en proposant la généralisation de certains éléments existant dans des directions et en les valorisant. Une grande partie de nos propositions a par ailleurs consisté en la recommandation de création de lieux et d'instances de dialogue entre directions et secrétariat général, afin que la performance irrigue l'ensemble de la collectivité dans un double mouvement ascendant et descendant. La conduite à leur fin de démarches de performance nous semble requérir ce type de propositions pragmatiques et réalistes.

Par ailleurs, notre mission a été l'occasion pour nous de constater combien les bonnes pratiques devaient être valorisées au sein d'une collectivité. S'appuyer sur ces exemples internes permet en effet d'insuffler plus aisément une dynamique à la collectivité, sans pour autant donner la mauvaise impression aux agents d'un changement radical. C'est donc plus sur l'approfondissement de la démarche de performance qu'il nous a paru important de communiquer que sur la rupture attendue.

Enfin, cette mission nous a convaincu qu'une culture de la performance justement dosée peut réellement permettre d'améliorer le service rendu par la collectivité à l'usager. En effet, des outils aussi complémentaires que les indicateurs, les tableaux de bord et les instances de dialogue de gestion facilitent la remontée d'information et accroissent d'autant les facultés d'analyse des difficultés, biais ou limites des politiques publiques de la part des agents de la collectivité. Au-delà de la production d'un

indicateur, c'est en effet une grande partie des agents d'un service ou d'une direction qui est amenée à porter un certain regard sur les résultats de la politique mise en œuvre, ses éventuels succès, limites ou incohérences. Les outils du dialogue de gestion, en ce qu'ils peuvent conduire à une forme de contractualisation des objectifs entre Secrétariat général et service ou direction, permettent d'instaurer une relation saine et de confiance entre la direction générale et ses services. Consommation efficiente de la ressource, réponse précise à des besoins et amélioration de la qualité peuvent aisément être les corollaires d'une démarche de performance ; au plus grand bénéfice de l'utilisateur.

4 TRANSFERT

À travers la démarche de construction d'un tableau de bord de pilotage de Secrétariat général, nous nous sommes attachés à faire en sorte que les processus internes de l'administration et les politiques publiques portées par le Gouvernement de la Nouvelle Calédonie s'inscrivent dans la démarche de performance et soient cohérents avec les objectifs co-élaborés avec les directions. Une des conditions essentielles de réussite de l'instauration d'une démarche de performance réside en effet dans l'émergence d'une démarche partagée par l'ensemble des acteurs de la collectivité, portée par eux et pour eux.

La création d'un tableau de bord constitue un outil classique de pilotage stratégique de collectivité. Au cours du benchmark, des similitudes sont apparues entre les collectivités et institutions dans leurs pratiques de contrôle et de dialogue de gestion. Si les indicateurs transversaux (indicateurs budgétaires, RH et juridiques) peuvent être similaires à d'autres collectivités ou en inspirer d'autres, il nous apparaît indispensable pour les indicateurs propres à chaque direction de tenir au mieux compte des spécificités de la collectivité - organisation administrative héritée, compétences mises en œuvre, etc - dans la phase de mise en œuvre de cet outil. Le tableau de bord constitue en effet un outil

mais qui doit être partagé par les agents et les directions et porté par le management stratégique de la collectivité. La réussite de la démarche de performance nous semble en effet avant tout résider dans la [juste mise en musique de l'ensemble des instances, outils et mesures accompagnant le tableau de bord et les indicateurs qui le composent](#).

Dans le cadre de notre mission, la découverte puis la [prise en compte des contextes politiques, institutionnel, administratif, voire historique spécifiques au Gouvernement de Nouvelle Calédonie](#) nous est apparue essentielle à la réussite de la démarche d'élaboration de l'outil et, à plus long terme, de sa pérennisation. Ceci nous est d'autant plus apparu important dans un contexte marqué par des évolutions juridiques et politiques profondes liées à la poursuite des transferts de compétences et à la perspective de la consultation sur l'indépendance de la Nouvelle Calédonie, donc le renforcement des compétences de son Gouvernement et le besoin accru d'expertise et d'analyse stratégique de ses agents.

Les auteurs du projet



Loïc BOIVIN



Pascale MARTINOT



Véronique VOLPE

CONSEIL RÉGIONAL
D'ALSACE



**L'ALSACE,
CENTRE DE RESSOURCES
SUR LES MÉTIERS
DE L'EUROPE ?**

Le responsable du projet

→ Pierre DE SAINT CHAMAS

Directeur adjoint, Direction de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur

1

COMMANDE

Le projet de Centre de ressources sur les métiers de l'Europe correspond à la volonté de la Région Alsace de promouvoir sa dimension de territoire d'expertise publique au cœur de l'Europe.

Le contexte :

L'Alsace est la seule région autorité de gestion des fonds européens en France. Son expertise est reconnue (Audit très positif du cabinet Ernst and Young en 2011) et recherchée puisque de nombreux agents du Conseil Régional (CR) sont sollicités par des organismes de formation.

L'acte III de la décentralisation et la probable décentralisation de tout ou partie de la gestion des fonds européens aux collectivités territoriales (CT) va entraîner un besoin de formation et d'organisation des services au sein des CT.

Il existe à Strasbourg, un réseau d'excellence croisant expertise publique et métiers de l'Europe, le Pôle Européen d'Administration Publique (PEAP) réunissant l'ENA, l'INET, l'UNISTRA, l'Euro-Institut, la Communauté Urbaine de Strasbourg, la Ville de Strasbourg et le Conseil Régional d'Alsace.

Ce réseau existe depuis 2004 et dans un contexte de raréfaction des ressources, les CT financeurs souhaitent le dynamiser et structurer son organisation en type « cluster ».

Les objectifs stratégiques de la mission sont doubles :

- ➔ Un objectif stratégique de marketing territorial puisqu'il s'agit de positionner l'Alsace comme un territoire d'expertise en matière de gestion et d'innovation publique en Europe et faire valoir cette expertise en premier lieu par le biais de la formation sur la gestion des fonds européens.
- ➔ Un objectif stratégique concernant un réseau local de qualité composé de partenaires publiques dont le fonctionnement devrait évoluer vers une organisation de type « cluster ».

Ces objectifs stratégiques ont été déclinés en objectifs opérationnels.

Ainsi, nous avons dû répertorier les compétences nécessaires aux métiers de la gestion des fonds européens en France afin d'identifier les besoins des collectivités et des services déconcentrés de l'État et de proposer les moyens d'acquérir ces compétences.

Nous avons aussi dû identifier les experts présents en Alsace parmi les gestionnaires des fonds, les enseignants-chercheurs de l'université de Strasbourg et autres personnes ressources du PEAP capables de participer à l'offre de formation et à la création du Centre de Ressources. Nous avons établi une liste des formations proposées par les membres du PEAP et avons étudié l'offre privée de formation sur les thématiques de l'Europe afin d'en évaluer la pertinence dans le cadre des besoins futurs.

Nous avons élaboré des propositions pour valoriser cette expertise dans le cadre de la création d'un Centre de Ressources sur les métiers de l'Europe, plus ou moins intégré et porté par le PEAP selon les différents scénarii proposés.

2 RÉALISATION

L'opportunité est validée de créer un Centre de ressources, national puis européen, avec la priorité de permettre aux Collectivités d'assumer la future gestion directe des fonds européens pour la programmation 2014-2020. Il existe un marché de conseil et de formation concernant les métiers de l'Europe.

Une partie des entretiens réalisés a permis de mesurer les besoins en formation sur l'Europe des collectivités territoriales, des agents de l'État et d'autres acteurs (associations, entreprises...), notamment concernant les métiers relatifs à la gestion des fonds européens.

Ce besoin est parfois sous-évalué par des CT ou leurs représentants, qui ne mesurent que partiellement ce que signifie le passage d'une gestion déléguée à une gestion directe.

Les interrogations concernant l'accompagnement de la décentralisation des fonds d'un transfert de personnel des services déconcentrés de l'État ajoutent à une forme d'attentisme des dirigeants des CT.

Nous avons cependant montré que :

- ➔ le transfert de personnel de l'État ne sera certainement pas complet
- ➔ le personnel des DIRECCTE et des SGAR gérant les fonds européens connaît un turn-over important et il faut au moins 18 mois de pratique pour maîtriser les métiers liés à la gestion des fonds
- ➔ un transfert de personnel nécessite une acculturation et une grande préparation de la part de la collectivité accueillante
- ➔ Les CT devront se poser des questions organisationnelles : organiser une direction Europe unique ou disperser les experts de la gestion des fonds dans les services concernés (Dev Eco pour le FEDER, Insertion pour le FSE, Aménagement du territoire et ruralité pour le FEADER...)
- ➔ Gérer des fonds européens n'est qu'une partie des bénéfices que les CT peuvent tirer du soutien de l'Union Européenne : il est temps d'apprendre à parler « le Bruxellois » pour tirer le maximum de profit de l'intégration aux projets et des financements européens

- ➔ L'offre de formation existante actuellement n'est pas satisfaisante, les agents qui les suivent sont souvent déçus par le manque d'opérationnalité.

Les formations sur l'Europe délivrées par les membres du PEAP ne répondent véritablement ni aux besoins des acteurs, ni à l'urgence de la situation : les incertitudes concernant l'Acte III de la décentralisation retardent la mise en œuvre des Programmes Opérationnels de la nouvelle programmation 2014-2017. Le retard ainsi pris ne permettra pas de lancer et de financer dans de bonnes conditions les projets prévus en 2013.

Il convient donc de sensibiliser les décideurs locaux dans un premier temps : Elus, DGS, DGA puis de prévoir un vaste plan de formation anticipant le transfert partiel des agents de l'État.

Deux jours de formation sont d'ailleurs prévus à destination de ces publics les 17 et 18 mars 2013 à l'ENA, en partenariat avec l'INET.

3 IMPACTS

Différents scénarii de structuration, avec une évolutivité possible dans le temps, permettent de préciser le cadre opérationnel du futur Centre, en fonction des priorités et moyens retenus.

D'une manière générale, un Centre de ressources peut être un outil de marketing territorial. Toutefois, toute stratégie territoriale doit reposer sur un diagnostic des atouts et des faiblesses du territoire.

Le territoire alsacien présente des atouts uniques : autorité de gestion depuis 2004, la Région compte des experts reconnus parmi ses agents.

La ville de Strasbourg accueille des partenaires importants dont certains sont référents sur l'Europe (Euro-Institut, UNISTRA, IEP Strasbourg) ou sur l'administration publique (ENA, INET). Le PEAP est d'ailleurs né de cette présence et de la volonté de mettre en réseau cette expertise.

Ce réseau paraît donc être l'outil idéal pour structurer un Centre de Ressources sur les métiers de l'Europe et organiser un ensemble de formations de qualité et adaptées aux attentes des différents acteurs identifiés.

La difficulté cependant pour les collectivités finançant le PEAP est la suivante : comment faire fonctionner ce réseau sans existence juridique ni organisation économique comme fonctionnerait un Cluster ? Comment faire travailler ensemble des partenaires et créer les synergies attendues lorsque les partenariats sont déséquilibrés au profit de certains membres réputés ?

C'est autour de l'enjeu financier et de la raréfaction des financements publics que la solution se construit actuellement : l'Acte III de la décentralisation représente une fenêtre de tir historique qui permettra de poser la première pierre de ce Centre de Ressources et, in fine, d'un début de fonctionnement de type cluster au sein du PEAP. L'offre de formation que les membres du réseau peuvent proposer et/ou adapter fournirait des ressources permettant au réseau de monter des projets plus nombreux et surtout, de gagner en visibilité.

Un Centre de Ressources alsacien sur les métiers de l'Europe permettrait de renforcer le rayonnement de Strasbourg et de la Région au-delà de son territoire local et national, car les besoins en formation dépassent largement les frontières françaises, l'offre européenne de formation étant elle aussi très insatisfaisante.

Voici les différentes propositions avancées pour structurer ce Centre alsacien de ressources sur les métiers de l'Europe, dans le cadre du PEAP, ainsi que leurs avantages et leurs limites :

➔ Scénario « Interface » : Le Centre de ressources est un programme du PEAP réunissant une offre de formation sur les métiers de l'Europe. Ces formations sont construites par les membres, selon leurs compétences et sur la base des besoins que nous avons identifiés.

La promotion de cette offre est faite par les membres du PEAP, via leur propre réseau. Les clients s'adressent directement au membre du PEAP avec lequel ils ont des liens.

➔ Scénario « Intégré » : Le Centre de ressources bénéficie d'une couverture « marketing », il a une visibilité dans la cadre du PEAP. Un plan de communication est monté afin de faire connaître

l'offre de formation aux acteurs identifiés (CT, Entreprises, intermédiaires, services de l'État, CT étrangères...). Les clients s'adressent au Centre qui désigne un chef de file parmi les membres du PEAP. Les flux de trésorerie sont gérés par le chef de file.

- ➔ **Scénario « type Cluster »** : Le Centre a une existence juridique, une adresse, un site internet, des moyens propres. Le modèle financier retenu est celui d'une recherche de profit avec un objectif de retour sur investissement la troisième année d'exercice; le modèle économique retenu est celui d'une rencontre de l'offre et de la demande, les clients s'adressant directement au Centre de Ressources. L'offre du Centre est variée et structurée et elle répond aux besoins d'une demande diversifiée (nationale, européenne, publique et privée). Cette offre est alimentée par le pool d'experts du PEAP (prestation de service) et les flux financiers vont du Centre au chef de file membre du PEAP, désigné selon le produit demandé.

	Avantages	Limites
Scénario « Prolongation de l'existant »	Coût des investissements limité (estimé à deux heures de webmastering = 150 Euros); les membres du PEAP garde leur indépendance (contactés en direct par leur public cible) et choisissent ou pas de travailler avec d'autres membres du PEAP	Pas de visibilité : le PEAP, comme le Centre de Ressources, ne peuvent devenir un outil de marketing territorial; la viabilité du PEAP est toujours lié au financement public, notamment du Conseil Régional et de la CUS; pas de structuration durable de l'offre du PEAP : les formations sont construites et délivrées sur demande (« au coup par coup »).
Scénario Intégré	Double visibilité pour les acteurs; fonctionnement de type cluster avec synergies; le PEAP et le Centre de Ressources deviennent des outils de marketing territorial.	Acceptation du chef de file par les autres membres partenaires; acceptation des membres de passer « en second plan » lors des actions de communication portées par le PEAP.
Scénario Structuré de type « cluster »	Un outil structurant et structuré pour le territoire générateur de partenariats en mode cluster; un outil de marketing territorial au service des collectivités et des partenaires financeurs; possibilité de devenir un Centre référent sur la formation en Europe; possibilité pour le Centre de faire appel à des partenaires extérieurs (CICC, DATAR, Viarégio...).	Lourdeur, temps de mise en œuvre, investissement de départ estimé à environ 200 000 Euros, nécessite d'une réelle volonté de mise en œuvre = un portage politique.

Les auteurs du projet



Guillaume CHANTEPIE



Anne-Flore HERVIO



Patricia TRACLET



**CONCEPTION ET DÉCLINAISON
D'UNE DÉMARCHE CONCERTÉE
DE GESTION PRÉVISIONNELLE
DES EMPLOIS ET
DES COMPÉTENCES SUR
LE TERRITOIRE RÉGIONAL**

Les responsables du projet

→ Jean-Noël FREIXINOS

Directeur de l'emploi et de la formation professionnelle

→ Sylvie RAUTUREAU

Responsable du service formations sanitaires et sociales

1 COMMANDE

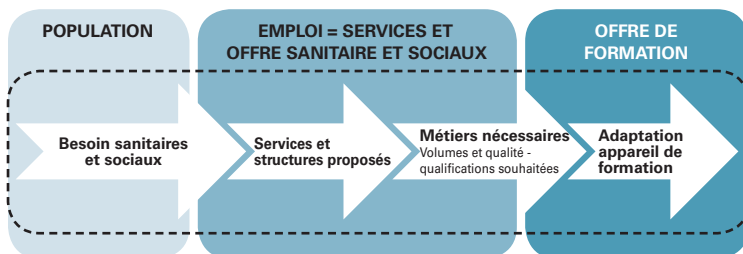
La Région des Pays-de-la-Loire a missionné une équipe d'élèves administrateurs territoriaux pour formaliser une méthodologie permettant de conduire une démarche concertée de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans le secteur sanitaire et social.

La démarche répondait à un triple objectif : pour la Région, adapter son appareil de formation ; pour les collectivités infrarégionales, répondre au mieux aux politiques dont elles ont la charge en bénéficiant de personnels compétents et en nombre adéquat ; pour les Ligériens, bénéficier de prestations de qualité.

Trois étapes importantes ont précédé ces travaux.

- En 2004, la Région est devenue pilote de la formation professionnelle sur son territoire et donc le responsable, en première ligne, de la mise en relation des besoins en matière de formation avec les réalités économiques et démographiques du territoire.
- En 2010, une évaluation du premier schéma régional « Formations sanitaires et sociales », adopté en 2007, a mis l'accent sur la nécessité de développer l'observation partagée et la prospective comme des outils d'aide à la décision régionale.

- En 2011, dans le cadre du deuxième schéma régional, « Formations, Santé, Social et Territoires », qui couvre la période 2011-2016, un axe prioritaire a été mis en avant : « observer et animer ensemble les dynamiques des territoires, de l'emploi et des compétences ».

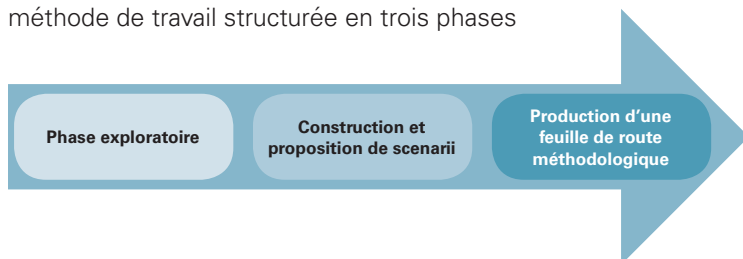


La Région, qui s'était jusqu'ici principalement concentrée sur la structuration de l'appareil de formation dont elle a hérité, souhaite, à présent que cet objectif est atteint, réinterroger les besoins du territoire, fortement corrélés aux évolutions économiques et démographiques en cours, pour mieux s'y adapter.

Pour ce faire, elle doit engager une démarche auprès des acteurs du champ sanitaire et social. La conception de cette démarche a été confiée au groupe d'élèves administrateurs.

2 RÉALISATION

Conduite en mode projet, la mission s'est appuyée sur une gouvernance stratégique associant les élus concernés et sur une méthode de travail structurée en trois phases



- ➔ La phase exploratoire a été constituée d'analyses documentaires, d'entretiens auprès d'une cinquantaine d'interlocuteurs stratégiques (collectivités infrarégionales, CARIF-OREF, ARS, CNFPT...) et d'une enquête de parangonnage en direction des autres régions.

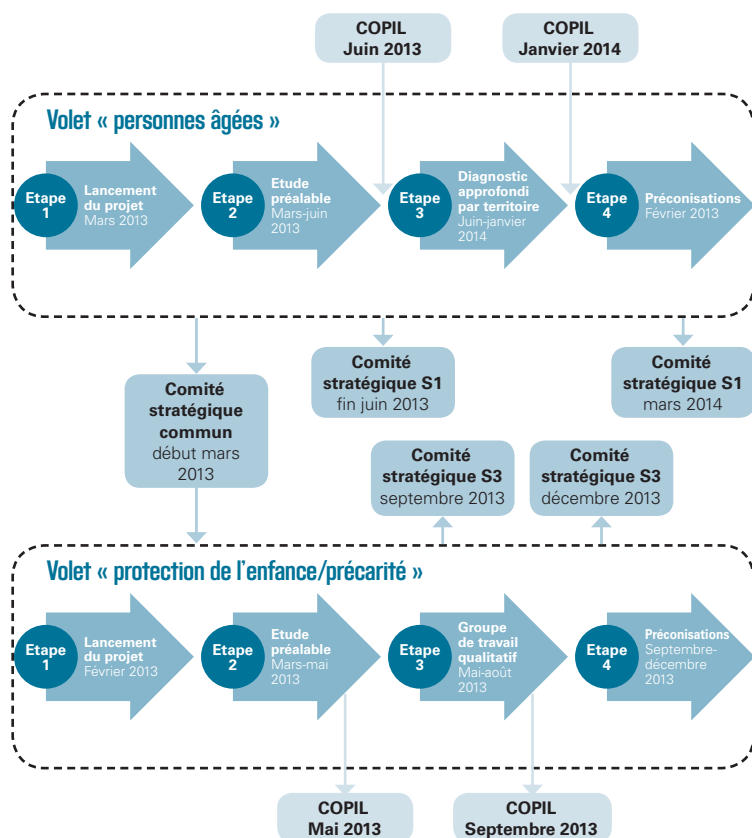
Deux enseignements majeurs en ont été tirés. D'une part, la démarche doit associer les principaux employeurs du champ sanitaire et social pour embrasser un volume de données suffisamment représentatif des besoins. D'autre part, afin d'éviter l'écueil d'une ambition trop large, elle doit s'appuyer sur une remontée des données par « plans de coupe » ciblés.

- ➔ Pour la construction de scénarii de travail et le choix de ces « plans de coupe », quatre dimensions stratégiques complémentaires ont été croisées et classées par ordre d'importance, de la façon suivante :
 - ➔ Les politiques publiques.
 - ➔ Les métiers.
 - ➔ La maille territoriale.
 - ➔ Les employeurs.

Au sein de chaque dimension, des critères ont été identifiés et pondérés afin d'en hiérarchiser les différentes composantes. Par exemple, les métiers ont été hiérarchisés entre eux sur la base de deux critères : la tension en matière de recrutement (60 %) et l'évolution des compétences (40 %). Les scénarii de travail obtenus résultent du croisement de la hiérarchie établie entre les dimensions avec la hiérarchie établie au sein de celle-ci. Cet exercice a permis d'identifier un projet décliné en deux volets, qui a été présenté et validé par le comité de pilotage :

- ➔ Le volet « personnes âgées » : étudier, sur la maille départementale, la situation de l'emploi et les besoins de recrutement dans le secteur des personnes âgées, par le prisme des métiers d'aide-soignant, d'infirmier, d'aide médico-psychologique et d'auxiliaire de vie sociale, en associant les établissements publics hospitaliers, les collectivités territoriales, le secteur privé lucratif et non lucratif.

- ➔ Le volet « protection de l'enfance/précarité » : étudier, sur la maille départementale, la situation de l'emploi et les besoins de recrutement dans le secteur de la protection de l'enfance et celui des personnes en situation de précarité, par le prisme des métiers du travail social, en associant le secteur privé non lucratif et les collectivités territoriales.
- ➔ Pour la mise en œuvre du projet, une feuille de route a été proposée. Elle détaille la gouvernance préconisée, les étapes de son déroulement et la stratégie de communication associée. Un kit méthodologique à l'usage du chef de projet fournit, pour chaque étape, les outils nécessaires à leur mise en œuvre.



3 IMPACTS

Le rôle incontournable des autorités organisatrices en tant qu'ensembliers

La démarche a mis en lumière l'importance du travail de concertation lorsque la mise en œuvre des politiques publiques est partagée entre plusieurs acteurs. En effet, quand les collectivités territoriales sont autorités organisatrices, elles sont légitimes pour exercer pleinement leur leadership sur leur cœur de compétences. Pour autant, la qualité de leur leadership dépend de leur capacité à organiser la concertation. C'est bien ce rôle d'ensemblier qui leur permet de bénéficier des informations nécessaires à leurs décisions et de minimiser les risques de mise en cause de celles-ci. Le projet initié par la Région des Pays-de-la-Loire a également montré que, dans le cadre de démarches concertées, l'identification du bon niveau d'interlocuteur, capable d'engager l'institution qu'il représente, est une clé de réussite.

La nécessité de se donner une « juste » ambition

Les autorités organisatrices, en tant qu'ensembliers, ont également la responsabilité de formuler et de partager avec les autres acteurs l'ambition visée. S'accorder sur le « niveau d'ambition » souhaité est une condition de réussite. Dans le cas du projet en région Pays-de-la-Loire, la parfaite adéquation entre les besoins sociaux des différents territoires et les compétences sanitaires et sociales requises est apparue comme une chimère. De façon plus générale, en matière de formation professionnelle, l'exhaustivité des données n'existe pas, les besoins des employeurs sont par nature très divers, évolutifs dans le temps et très sensibles à la conjoncture (législation, contexte économique et social...). Tenter de « tout embrasser » est illusoire. L'autorité organisatrice doit donc accepter d'abord et partager ensuite les zones d'incertitudes qu'elle a identifiées, et veiller ainsi à ne pas susciter des attentes excessives des autres contributeurs.

Le caractère déterminant de la méthode pour décider et mettre en œuvre

Les autorités organisatrices doivent proposer une méthode objective pour éclairer leurs choix. Dans ce cadre, l'utilisation de critères pondérés, comme dans une analyse des offres de marché public, présente un intérêt. Par ailleurs, dès lors que la mise en œuvre doit être progressive, l'enjeu n'est pas d'aboutir à des outils permettant une régulation globale, mais de se doter des espaces d'observation et de dialogue pérennes permettant d'adapter les dispositifs aux évolutions des grandes tendances.

4

TRANSFERT

Un besoin d'observation partagé par l'ensemble des Régions

La complexité du champ des formations sanitaires et sociales (diversité des acteurs, des métiers et des formations...) est une contrainte à laquelle sont confrontées toutes les Régions. Celles-ci partagent le besoin de repenser l'appareil de formation hérité et de construire une observation concertée qui puisse servir d'outil d'aide à la décision régionale.

Une démarche ligérienne pionnière et innovante

Dans le cadre de la phase exploratoire de la mission, le réseau des responsables de services formations sanitaires et sociales de l'association des Régions de France (ARF) a été sollicité par questionnaire. L'ensemble des régions ayant répondu s'accordent sur la nécessité d'engager ce type de démarche. Deux régions ont engagé des démarches spécifiques d'observation des besoins : Ile-de-France et Rhône-Alpes. Celles-ci sont progressives et circonscrites à des champs de politiques publiques (ex. : petite enfance).

Cette comparaison démontre que la démarche de la Région Pays-de-la-Loire revêt un caractère pionnier. Ainsi, la méthode proposée est-elle susceptible d'intéresser fortement d'autres Régions.

Une méthode de construction et de mise en œuvre facilement transposable

Le projet conduit par les élèves administrateurs s'est inscrit au plus près des réalités du territoire ligérien et des besoins remontés par ses acteurs. Pour autant, la méthode utilisée pour construire les scénarii (hiérarchisation des dimensions, choix et pondération des critères retenus) peut être réutilisée telle quelle et dupliquée sans difficulté par les autres Régions.

Les élèves administrateurs territoriaux

PROMOTION PAUL ÉLUARD

Samir ABDELLATIF	Laura JOUVERT
Emilie AGNOUX	Juliette KUPECEK
Emmanuel AUBER	Élise LAUDE
Thomas BASSET	Clément LE BRAS-THOMAS
Emilie BECOUZE	Nicolas LEBAS
Sigrid BERGER	Marion LEDUC
Rizlane BIBAOUI	Jérôme LESAVRE
Christophe BLESBOIS	Camille LLORET-LINARES
Bertille BLUCHE	Étienne LONGUEVILLE
Loïc BOIVIN	Arnaud LOPEZ
Peggy BOURDIN	Géraldine MALATIER
Marin BOURGADE	Guirec MANCEAU
Paul BOURIAT	Clémentine MARCHAL
Elodie CHABAUD	Pascale MARTINOT
Automne CHABERNAUD	François MESURE
Guillaume CHANTEPIE	Simon MOULINES
Affef CHLAÏKA	Renaud MOUTARDE
Thierry COLETTE	Kamal NEBHI
Camille DAGORNE	Manon PECH
Sandra DAHER	Mireille PILLAIS
Justine DALPHIN	Carine PILLET
Maelle DANIAUD	Jacques PRENTOUT
Loïc DEBET	François RAMBAUD
Siham EL BOUKILI	Anthony ROUXEL
Claire EPAILLARD	Yannick SCALZOTTO
Clothilde FRETIN-BRUNET	Laurianne SCHLAEPI
Jean FREYSSELINARD	Pierre STECKER
Patrick GENEVAUX	Alex SUCHET
Lucile GOMEZ	Elena SUZAT
Anne Ségolène GOUMARRE	Patricia TRACLET
Nathalie GROCH	Véronique VOLPE
Anne Flore HERVIO	Julien WEYER
Mélanie HUMEAU	Anne Laure ZAINANE
Serge JOSEPH	

UNE MISSION À RÉALISER ? MOBILISEZ LES COMPÉTENCES DES FUTURS ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX !

Pendant leurs 18 mois de formation à l'INET, les élèves administrateurs territoriaux réalisent de nombreuses missions, en stage individuel ou en projet collectif.

PROFITEZ-EN !

En savoir plus :
WWW.INET.CNFPT.FR
Rubrique Les élèves de l'INET

Contact :
stages.inet@cnfpt.fr

→ **Le stage d'observation,** *d'une durée de 4 semaines*

Ce stage réalisé en début de formation vise à dispenser à tous les élèves un socle commun de connaissances sur les collectivités. L'élève acquiert au sein d'une direction générale les connaissances des enjeux spécifiques de la collectivité, relatives à son organisation ainsi qu'à son fonctionnement à l'interne et en interaction avec son environnement institutionnel.

→ **Le stage thématique,** *d'une durée de 6 semaines*

Dans ce stage l'élève réalise un travail d'analyse d'une politique publique ou une étude sur une problématique liée au fonctionnement interne d'une collectivité.

→ **Le stage de professionnalisation,** *d'une durée de 12 à 14 semaines*

Ce stage constitue une des principales étapes de professionnalisation en situation de travail. Il se déroule en collectivité et vise à l'acquisition ou le renforcement d'une expertise. L'élève est placé en situation professionnelle et doit pouvoir développer son champ de compétences et son niveau de responsabilité.

→ **Les projets collectifs,** *d'une durée de 8 à 10 semaines*

Ce stage permet à des élèves regroupés par équipes de 4 d'être plongés dans une situation professionnelle réelle et de mener une mission d'action ou de gestion publique. Ils pilotent un projet complexe allant de l'analyse d'une demande à la phase d'aide à la décision auprès des élus et réalisent un "produit" (étude, outil, enquête, dossier documentaire...) pour le compte de la collectivité d'accueil.

NB : Les collectivités participent à la couverture des frais de réalisation des projets sur la base d'une somme forfaitaire de 6 000 euros.

→ **Le stage de perfectionnement,** *d'une durée de 2 à 6 semaines*

À l'issue de sa formation, ce stage apporte à l'élève une expérience complémentaire et renforce ses compétences nécessaires à la prise de poste.

Ces missions doivent servir le projet de l'élève dans un domaine précis tel que les ressources humaines, les finances, l'éducation, par exemple.

Impression CNFPT

Mai 2013

Crédits photos : Patrick Bogner

Graphisme : Voituriez & Obringer (VO), Strasbourg

Création d'un pôle métropolitain, opportunité d'une mutualisation des services, politique d'évaluation d'un département...

Ce recueil vous invite à porter « un autre regard sur les territoires ». Il témoigne de la manière dont les élèves administrateurs de la promotion Paul Eluard se sont emparés, lors de leurs missions, des problématiques actuelles des collectivités territoriales.

COLLECTION « UN AUTRE REGARD SUR LES TERRITOIRES »

« La formation des élèves-administrateurs est un temps privilégié d'analyse des expériences, de recensement des bonnes pratiques et plus largement d'observation des mutations en jeu dans les collectivités territoriales. »

Marie-Francine François,
présidente de l'Association des administrateurs territoriaux de France

« Capitaliser ces expériences pour diffuser l'esprit et la qualité du service public local, telle est l'ambition du CNFPT et de l'INET »

Jean-Marc Legrand,
directeur de l'INET, directeur général adjoint du CNFPT

Le CNFPT et l'AATF continuent ainsi, dans le cadre de cette collection, à faire connaître la richesse et la diversité de l'action publique locale.